

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

**RENATO ELISEU COSTA**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O GERENCIAMENTO DE  
AQUISIÇÕES: APLICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO PMBOK NO  
SETOR PÚBLICO**

Osasco

2019

RENATO ELISEU COSTA

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O GERENCIAMENTO DE  
AQUISIÇÕES: APLICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO PMBOK NO  
SETOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Gestão de Políticas e Organizações Públicas da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, da Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas

Orientadora: Prof. Dra. Heloisa Candia Hollnagel.

Osasco

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação da Unifesp/Campus Osasco

Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN

Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

XXXX Costa, Renato Eliseu

Compras Governamentais e o Gerenciamento de Aquisições: Aplicação de boas práticas do PMBOK no Setor Público/ Renato Eliseu Costa.– 2019.

148 f. : il.

Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Políticas e Organizações Pública) – Universidade Federal de São Paulo (Escola Paulista de Política, Economia e Negócios), Osasco, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Heloisa Candia Hollnagel

1. Compras Governamentais. 2. Gerenciamento de Aquisições. 3. PMBOK. 4. Gestão de Projetos

COSTA, Renato Eliseu. **Compras Governamentais e o Gerenciamento de Aquisições:** Aplicação de boas práticas do PMBOK no Setor Público. Dissertação (Mestrado) apresentada à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo para obtenção do título de Mestre Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas

Aprovado em:    /    /

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jaime Crozatti

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno

Instituição: Universidade Federal de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dra. Heloisa Candia Hollnagel.

Instituição: Universidade Federal de São Paulo

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Stanley Plácido da Rosa Silva  
Brasil/UNIFESP

Instituição : Universidade Aberta do

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Este trabalho é para todos/todas aqueles que tem a mania de ajudar a melhorar a qualidade dos gastos públicos e construir uma sociedade mais justa e fraterna

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Criador pelo dom da vida e pelo renascer

Aos meus pais pelo dom do cuidado, paciência e esperança no momentos de aflição

À Bruna minha esposa companheira e sonhadora

Aos funcionários do Le Forte, em especial Dr Milton Aranha e Dra Fernanda Benatti, pela luta incansável pela vida

À todos os funcionários da UNIFESP por todo apoio e por proporcionaram um ambiente propício para o desenvolvimento do meu trabalho. À EPPEN, pela oportunidade de realização do curso.

À todos os professores, pela disponibilidade e os conselhos durante os estudos em especial aos professores e amigos Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno, pela constantes parcerias, trocas e experiências, e Prof. Jaime Crozatti, irmão de Fé e agora vizinho de bairro, que acompanha minha jornada de vida desde a graduação.

À querida orientadora Dr. Heloisa Candia Hollnagel, por ter me aceito no meio do caminho, confiado no meu trabalho e por todo apoio e paciência ao longo da elaboração do texto

À Sam leitora assídua deste trabalho

Aos presentes amigos pela partilha



Viver é um descuido prosseguido.

(ROSA, Guimarães. 1956)



## RESUMO

COSTA, Renato Eliseu. **Compras Governamentais e o Gerenciamento de Aquisições:** Aplicação de boas práticas do PMBOK no Setor Público. 2019. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2019.

Em que pesem as precauções objetivadas pela Lei Federal nº 8.666/1993 do comprimento dos princípios constitucionais e os avanços que vêm se construindo no campo das aquisições públicas nos últimos 15 anos, ainda são recorrentes as críticas quanto à ineficiência, à ineficácia, à falta de planejamento e ao controle das compras públicas. Por outro lado, entre as diversas formas que podem aprimorar a Gestão de Aquisição de Compras, tem se destacado, nos últimos anos, a proposta pelo Guia Project Management Body of Knowledge - PMBOK. Considerando que o PMBOK apresenta as reconhecidas “boas práticas” em gerenciamento de aquisições, este trabalho objetivou analisar a possibilidades de aplicação dos processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisição, dispostos no PMBOK, na área de aquisições do Poder Público, em especial para os procedimentos de licitação na modalidade Concorrência, verificando se é possível realizar melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais. Para tanto adotou-se uma metodologia de caráter descritivo e exploratório, em uma abordagem de estudo de caso, adotando esta forma de pesquisa qualitativa. É possível afirmar que existe muito espaço para melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais, ou mesmo sem desrespeitar a legislação já existente – podendo atualiza-la às novas tecnologias e práticas pela introdução de ferramentas já consolidadas na iniciativa privada, tais como o gerenciamento de projetos por meio do modelo PMBOK.

**Palavras chave:** Compras Governamentais. Gerenciamento de Aquisições. PMBOK. Gestão Pública. Licitações.

## ABSTRACT

COSTA, Renato Eliseu. Government Procurement and Acquisition Management.: Application of PMBOK good practices in the Public Sector. 2019. 148 f. Dissertation (Master degree) - Paulista School of Politics, Economics and Business, University Federal of São Paulo, São Paulo, 2019.

Regardless of the precautions required by Federal Law 8.666/1993 on the length of constitutional principles and the advances that have been building in the field of public acquisitions in the last 15 years, there are still recurrent criticisms of inefficiency, inefficiency, lack of planning and control of public procurement. On the other hand, among the several ways that can improve Purchasing Acquisition Management, in recent years, the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) Guide has been highlighted. Considering that the PMBOK presents the recognized "good practices" in procurement management, this work aimed at analyzing the possibilities of applying the processes and practices proposed in the Procurement Management, arranged in the PMBOK, in the area of Public Procurement, especially for the bidding procedures in the Competition modality, verifying if it is possible to make improvements of processes and economy for the public power, without disrespecting the constitutional principles. For both a descriptive and exploratory methodology was adopted, in a case study approach, adopting This is a form of qualitative research. It is possible to affirm that there is much room for process and economy improvements for the public power, without disrespecting constitutional principles, or even without disrespecting existing legislation - being able to update it to new technologies and practices by introducing of tools already consolidated in private initiative, such as project management through the PMBOK model.

**Keywords:** Government Procurement. Acquisition Management. PMBOK. Public administration. Bid.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Fases da Licitação - Lei 8.666/93	27
Figura 2	Áreas de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos do PMBOK	39
Figura 3	Grupos de processos - PMBOK	41
Figura 4	Ações Básicas de Planejamento de Aquisições -PMBOK	47
Figura 5	Tipo de Contratos - PMBOK	48
Figura 6	Ferramentas e Técnicas para Planejamento de Aquisições	52
Figura 7	Interfaces entre as áreas	55
Figura 8	Estrutura Matricial e Estrutura por Projeto - PMBOK	57
Figura 9	Exemplos de Stakeholders do processo de aquisições	58
Figura 10	Fases do Processo de Aquisições	59
Figura 11	Fases do Processo de Aquisições	59
Figura 12	Fluxograma do Processo de Compras - PMBOK	64
Figura 13	Organograma da UNIFESP	70
Figura 14	Estrutura do ETAGAE	71
Figura 15	Fundamentos Legal - Contratação Pública	72
Figura 16	Fluxograma do processo	76
Figura 17	Comparação: Planejamento de aquisições - PMBOK e legislação brasileira	81
Figura 18	Proposta de Melhoria ao Processo Licitatório brasileiro	85



## LISTA DE TABELAS

Quadro 1	Princípios orçamentários e financeiros que regem à Administração Pública Brasileira	11
Quadro 2	Princípios da Licitação e da Doutrina	15
Quadro 3	Modalidades de licitação e suas características	18
Quadro 4	Áreas de Conhecimento e Processos de Gerenciamento – PMBOK	41
Quadro 5	Vantagens e desvantagens de centralização e descentralização	46
Quadro 6	Tipos de Contrato segundo o Código Civil Brasileiro.	49
Quadro 7	Contratos Atípicos	50
Quadro 8	Matriz de Responsabilidade	62
Quadro 9	Roteiro de questões apresentadas aos servidores da UNIFESP	95
Quadro 10	Roteiro de questões apresentadas aos Fornecedores da UNIFESP	108

### **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

<b>ASEGE</b>	Assessoria Especial para Modernização da Gestão
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>EPP</b>	Empresa de Pequeno Porte
<b>ESPRO</b>	Escritório de Projetos Especiais para a Modernização da Gestão no Brasil
<b>GesPública</b>	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MPE</b>	Micro e Pequena Empresa
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MROSC</b>	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

<b>PMBOK</b>	Guia <i>Project Management Body of Knowledge</i>
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>RDC</b>	Regime Diferenciado de Contratações

## Sumário

<b>CAPÍTULO 1: CONTEXTO E SITUAÇÃO PROBLEMA.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 2: CONTRUÇÃO TEORICA.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 - PROCEDIMENTOS DE COMPRA NO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>24</b>
2.1.1. <i>LEGISLAÇÃO SOBRE FINANÇAS E GASTOS PÚBLICOS.....</i>	25
2.1.2. <i>COMPRAS PÚBLICAS E SEUS PRINCÍPIOS BÁSICOS.....</i>	29
2.1.3. <i>AS FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO .....</i>	42
2.1.4 <i>NOVAS TENDÊNCIAS EM USO PARA AUMENTO DA EFICIÊNCIA.....</i>	46
2.1.5. <i>O PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM NÚMEROS.....</i>	49
<b>2.2 - GERENCIAMENTO DE AQUISIÇÕES NO PODER PÚBLICO SOB A PERSPECTIVA DO PMBOK .....</b>	<b>53</b>
2.2.1. <i>O GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÃO SEGUNDO PMBOK .....</i>	60
2.2.2 <i>O GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÃO.....</i>	71
<b>CAPÍTULO 3 –ASPECTOS METODOLOGICOS .....</b>	<b>83</b>
<b>CAPÍTULO 4: ESTUDO DE CASO. UMA ABORDAGEM DO SETOR DE COMPRAS DA UNIFESP E SUA RELAÇÃO COM AS PRÁTICAS DO GUIA PMBOK .....</b>	<b>87</b>
4.1 <b>A UNIFESP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO.....</b>	<b>87</b>
4.2 <b>O SETOR DE COMPRAS NA UNIFESP – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS PROCESSOS .....</b>	<b>90</b>
4.3. <b>COMPARAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE COMPRAS DESCRITOS NO PMBOK E NA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 .....</b>	<b>95</b>
4.4. <b>RELAÇÕES ENTRE PMBOK E GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÃO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>97</b>
4.5. <b>ALTERNATIVAS EXISTENTES AOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO VIGENTES.....</b>	<b>106</b>
4.6. <b>PONTOS CRÍTICOS .....</b>	<b>108</b>
4.7. <b>RELAÇÃO DO GUIA PMBOK COM OS PROCESSOS DE COMPRAS DA UNIFESP .....</b>	<b>109</b>



<b>4.8 A PRÁTICA DO SETOR DE COMPRAS NA UNIFESP: PERSPECTIVA DE ATORES INTERNOS E EXTERNOS.....</b>	<b>112</b>
<b>CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>140</b>
<b>APENDICE 1 .....</b>	<b>146</b>

## CAPÍTULO 1: CONTEXTO E SITUAÇÃO PROBLEMA

Mesmo em tempo de recessão econômica, o Governo Federal é certamente o maior comprador de produtos e serviços do país. Segundo o Ministério do Planejamento, somente para 2018, o valor total dos processos de compras alcançou a marca de R\$ 25.956.020.642,83, distribuídos em 58.720 diferentes processos de compras. Destes, foram gastos na ordem de R\$ 290.440.911,95 para a modalidade de Concorrência em âmbito federal (MPOG, 2018).

Todo o processo de aquisições no poder público, em todos os níveis e poderes, é ordenado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações (Brasil, 1993), que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui as normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações.

No atual contexto da administração gerencial e reforma do papel do Estado,<sup>1</sup> o conceito de Gestão de Compras Públicas ganhou novo enfoque, sempre visando otimizar o investimento público e a prestação de serviços para a comunidade. Assim, as compras públicas fazem parte de um processo maior: o Sistema de Suprimentos, da qual a licitação é apenas uma parte, apesar de ser talvez a principal. Nesse passo, insta salientar que a licitação

*“(...) é procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”.* (DI PIETRO, 2005: 209).

Em resumo, é possível dizer que a licitação é ato pelo qual o poder público adquire bens, obras e serviços, sendo seu objetivo da prática garantir a observância dos princípios

---

<sup>1</sup>“O desafio que se coloca para a nova administração pública [movimento iniciado na Grã-Bretanha] é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. Esse processo de racionalização organizacional implica, em alguns casos, na adoção, pelas organizações públicas, de padrões de gestão desenvolvidos para o ambiente das empresas privadas, com as adequações necessárias à natureza do setor público” (FERLIE et al, 1996; PEREIRA ; SPINK, 1998). As tentativas de inovação na administração pública significam a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. Para tanto, são necessários o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão (GUIMARÃES, T.A, 2000).

constitucionais, permitindo assim a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública, ou seja, a proposta que melhor atenda o interesse público.

Mas, em que pesem as precauções do comprimento dos princípios constitucionais objetivados pela Lei Federal nº. 8.666/1993 e os avanços que vêm se construindo no campo das aquisições públicas nos últimos 15 anos, ainda são recorrentes as críticas quanto à ineficiência, à ineficácia, à falta de planejamento e ao controle das compras públicas.

Binenbojm (2006) aponta que a Lei de Licitações brasileira pode ser considerada uma das piores leis de licitações do mundo em função de prazos até a contratação extensos, riscos jurídicos e preços contratuais “estratosféricos” sob o ponto de vista do uso do recurso público.

Um exemplo é o estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2014) que mostra que, somente no setor de Infraestrutura de Transporte para escoamento de produção Agrícola e Industrial, um planejamento eficiente das aquisições de obras de interligação entre intermodais viários, o Brasil poderia gerar uma economia na ordem de 21,6 bilhões de reais entre 2014 e 2020.

Como no setor privado, as entidades públicas têm buscado ferramentas para aprimorar o processo de obtenção de materiais ou serviços, apesar dos limites impostos pela legislação. Pesquisas recentes consideram o setor de compras um dos grandes desafios da administração pública atual, sendo necessária a introdução de novas estratégias de gestão visando não somente o melhor uso de recursos por meio de ferramentas tradicionais, “como também, introduzindo mecanismos modernos, inovadores, que proporcionem maior participação da sociedade, transparência e celeridade no funcionamento da máquina pública” (SILVA; CARVALHO, 2017).

Ainda segundo Rosilho (2011), a Lei de Licitações possui uma “superlegalização”, criando processos extremamente reduzindo a discricionariedade do comprador na tentativa de melhor contratar a aquisição de bens e serviços

Entre as diversas formas que podem aprimorar a Gestão de Aquisição de Compras, tem se destacado, nos últimos anos, a proposta pelo Guia *Project Management Body of Knowledge* - PMBOK<sup>2</sup>. O Guia PMBOK apresenta um “subconjunto do conhecimento em

---

<sup>2</sup> Em 1969 no Estado da Pensilvânia - EUA surge o PMI (*Project Management Institute*), a partir da reunião de um grupo de profissionais voluntários que visava discutir, trocar experiências e compilar as melhores práticas do gerenciamento de projetos, além de estabelecer uma ética na profissão e certificar profissionais da área. Com a alta especialização e cada vez mais necessidade de métodos e boas práticas, o PMI, tornou-se referência e a maior organização no campo do gerenciamento de projetos. A fim de manter seus membros sempre atualizados sobre essas práticas e a tendência no ramo, surgiu em 1996, o Guia do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) que oferece uma visão geral sobre o passo a passo no Gerenciamento de Projetos. O PMBOK foi

gerenciamento de projetos que é amplamente reconhecido como boas práticas” (PMBOK 2013:02). Entre as áreas de conhecimentos em Gestão de Projetos apresentadas no PMBOK, está o Gerenciamento das Aquisições do Projeto, reconhecida pelo presente projeto como uma área fundamental para o Poder Público brasileiro. Essa área de conhecimento:

*“(...) inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados [abrangendo] os processos de gerenciamento de contratos e controle de mudanças que são necessários para desenvolver e administrar contratos ou pedido de compra”. (PMBOK 2013:02).*

Em outras palavras, o objetivo é obter materiais, equipamentos ou serviços externos ao projeto de acordo com o planejamento e parâmetros técnicos de desempenho, qualidade, prazos, e de custos definidos quando autorizados.

Frente à problemática supracitada e considerando que o PMBOK apresenta as reconhecidas “boas práticas” em gerenciamento de projetos, este trabalho tem por identificar e avaliar as potencialidades de ganhos de economia e eficiência em processos de compras públicas que podem ser descritos na comparação entre os modelos definidos pela Lei 8.666/93 e pelo PMBOK (PMI). Desta forma pretende-se analisar as possibilidades ou não de aplicação dos processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisição, dispostos no PMBOK, na área de aquisições do Poder Público, em especial para os procedimentos de licitação na modalidade Concorrência, verificando se é possível realizar melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais. Para auxiliar na busca por esses objetivos enquanto objetivos específicos é possível apontar: a) Descrever os Processos de Compras na Modalidade de licitação Concorrência, a luz da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; b) Descrever os Processos de Compras dispostos no PMBOK; c) Fazer comparação entre os Processos de Compras descrito no PMBOK e na Lei nº 8.666/1993 no que se refere à Concorrência; d) Analisar, a luz da lei, se é possível ou não a aplicação, em plenitude, de boas práticas propostas no PMBOK nas Licitações modalidade concorrência, e) Fazer propostas de melhorias ao procedimento de Licitação, modalidade concorrência, com base no PMBOK; f) Realizar um estudo de caso na Universidade Federal

---

desenvolvido por profissionais que utilizam e desenvolvem práticas amplamente testadas e aprovadas. A cada edição o PMBOK apresenta a teoria e o passo a passo para que um projeto tenha maiores chances de ser concluído com sucesso. Atualmente o guia se encontra em sua 5ª edição, que foi lançada em janeiro de 2013, sendo a próxima prevista para 2018. (PMI, 2018)

de São Paulo (UNIFESP), Campus Osasco, visando trazer os elementos práticos dessa proposta.

A contribuição esperada desse estudo é propor melhorias aos processos de aquisições pela Administração Pública poderem advir das práticas do PMBOK, já que estas representam um grande potencial de gerar economia, eficiência e eficácia com os gastos, sobrando, então, maiores recursos para investimentos e outros, sendo que, no caso dos gastos públicos, poder-se-ia investir em políticas distributivas ou redistributivas (AZEVEDO, 2003) e, portanto, buscando a melhoria da qualidade de vida da população.

Como premissa da validade na implementação dessa proposta metodológica no setor público está a criação, em 2014, da Central de Compras e Contratações do Poder Executivo Federal, subordinada ao Ministério do Planejamento (Decreto Federal nº 8.189/2014), órgão cuja função é centralizar a aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum aos órgãos da Administração Pública Federal, modelo muito próximo ao conceito de Contratação Centralizada proposto pelo PMBOK.

Por exemplo, somente a compra de serviços compartilhados de telefonia pelo órgão referido conseguiu economia na ordem de 49,5% para o orçamento da União (aproximadamente 70 milhões de reais), em 2014, em relação ao ano de 2013 (BRASIL, 2014). Houve, ainda, a criação, por essa mesma Central, do sistema de compra direta, sem intermediação de agências de viagens, de passagens aéreas, que, em menos de um ano de implementação, está a gerar uma economia média de 21 % em relação à mesma despesa do ano passado, isto é, uma estimativa de economia de 118 milhões de reais somente para o ano de 2015. (MPOG, 2017).

No que diz respeito à comparabilidade entre as duas propostas de Gerenciamento de Aquisições (tradicional e PMBOK), podemos dizer que esse projeto é exequível, na medida em que, a partir da Constituição Federal de 1988, com a obrigatoriedade da construção da estrutura de planejamento baseada no Plano Pluri Anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), realizar as políticas públicas de forma planejada e baseada em projetos, tendo como unidades de organização políticas, programas e projetos, todos eles estruturadas com objetivos, ações, atividades, metas, indicadores, cronogramas e orçamento por unidade, muito próximo ao planejamento apresentado no PMBOK .

Dentre os tipos de licitação, escolheu-se a modalidade de Concorrência para ser usada nesta comparação pois, além de ser a modalidade mais utilizada para grandes projetos, esta

modalidade não exige cadastro prévio dos interessados, possibilitando ampla concorrência, desde que atendido os requisitos dos editais, além de se adequar mais a proposta do PMBOK, que apresenta uma fase de “preparação” de fornecedores que se interessarem antes de apresentar a proposta

Também se destaca a análise da viabilidade de uso dessa ferramenta PMBOK na Administração Pública à luz da legislação, com o intuito de definir quais são os processos utilizados para a aquisição de bens no Poder Público na modalidade licitação por Concorrência, comparativamente aos que estão presentes no PMBOK no que se refere ao Gerenciamento de Aquisições.

Por fim, no que toca à originalidade do projeto, é possível afirmá-la, pois não se encontra bibliografia especializada na temática apresentada, tanto na área de Gestão de Projetos quanto na área de Administração Pública, sendo que, em geral, os artigos e dissertações que discutem a relação entre a Gestão Pública e a Gestão de Projetos não possuem foco voltado para a Gestão de Aquisições, mas se caracterizam por realizarem uma análise mais ampla da possibilidade da utilização dos processos de gestão de projetos na Administração Pública como um todo, isto é, sem imprimir destaque a uma área de conhecimento.

Importante salientar que este trabalho não possui um cunho teórico mais procura a trazer uma discussão é uma resposta técnica ao problema das disfunções burocráticas presentes nos processos de licitação

Para alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho está dividido em capítulos. A “Introdução, Contexto e Situação Problema”, aqui anotado como capítulo um, localiza o problema a ser enfrentado, trazendo dados e informações colaborativos para contextualizar o leitor na questão da pesquisa, assim como demonstrar a ele a relevância do estudo não somente para fins de titulação, mas para auxiliar em processos que possam gerar melhoria na qualidade de vida da população, tendo em vista o direcionamento mais eficiente dos recursos públicos.

O segundo capítulo, conceituar-se-ão os procedimentos de compra no Poder Público a partir da Lei Federal nº 8.666/1993, em especial, descrevendo o processo da licitação na modalidade da Concorrência para compra de produtos. Também serão referenciados os princípios constitucionais que pautam a aquisição de produtos no setor público. Este capítulo segue conceituado, a partir do PMBOK, a área de Gerenciamento de Aquisições no Poder Público, deixando claro sua função e importância para uma adequada gestão de projetos,

imprimindo destaque aos grupos de processos pertencentes a áreas e apresentando as boas práticas de aquisição de produtos. Os dois primeiros capítulos se constituem como o corpo teórico do trabalho, cujo objetivo é dar a base para sustentação dos demais capítulos.

No capítulo três, a partir da leitura dos capítulos anteriores, far-se-á uma comparação entre os processos de compras descritos no PMBOK e na Lei Federal nº 8.666/1993, observando em que pontos ambos se aproximam e se distanciam. Através da organização desses processos em sua similaridade estrutural, será possível, no capítulo seguinte, analisar-se se é possível a aplicação das boas práticas propostas no PMBOK nas Licitações da modalidade Concorrência.

No capítulo cinco traremos o estudo de caso do Setor de Compras da UNIFESP, Campus Osasco, tentando entender sua estrutura e funcionamento, seus desafios cotidianos e tentando visualizar a aplicabilidade da prática proposta nesse trabalho, verificando se a mesma possui algum reflexo na vida real. Na sequência apresentamos os dados coletados na pesquisa

Por fim, como conclusão deste trabalho pretende-se construir propostas de melhorias ao procedimento de licitação com base nos processos de Gerenciamento de Aquisição dispostos no PMBOK.

## CAPÍTULO 2: CONTRUÇÃO TEORICA

### 2.1 - Procedimentos de Compra no Poder Público

Mais do que propor ações consagradas pela iniciativa privada<sup>3</sup>, modelo gerencial, para o cotidiano da administração pública, é importante ter inicialmente clareza sobre as diferenças destes dois setores (ABRUCIO, 1997). A gestão de compras na área pública<sup>4</sup> e na área privada se diferem em dois pontos: suas finalidades e seus recursos. Na área privada, a compra de bens ou serviços tem por finalidade garantir matéria-prima de produção, ou ainda suprimentos de apoio e manutenção dessa produção, sempre visando gerar lucros. Já na área pública, a compra de bens ou serviços busca garantir direitos e políticas públicas, visando o bem comum de uma determinada população. Seja uma aquisição de material de escritório para o funcionamento diário de uma secretaria municipal, seja a contratação de uma empreiteira para a construção de um viaduto, o destino final será sempre o de prover bem-estar aos cidadãos (Mintzberg,2010), em especial nesse caso como o uso eficiente dos recursos públicos com transparência e reponsabilidade.

Neste sentido, o Poder Público tem um papel crucial, e busca por meio de suas ações gerar valor para a população. Segundo Moore (2002), a criação de valor público pode ser caracterizada quando ocorre:

- Aumento da quantidade ou qualidade dos serviços públicos produzidos por recurso despendido;
- Redução dos custos, em termos financeiros e de nível de esforço para melhorar a produção;
- Ampliação da capacidade de identificação e satisfação das necessidades e aspirações dos cidadãos;
- Aumento da justiça e da equidade na prestação e no acesso aos serviços públicos;

---

<sup>3</sup> Murray (1999) e posteriormente Johnson et al. (2003) reconhecem que as estratégias de compras tradicionais do setor privado não são compatíveis para as estratégias do setor público.

<sup>4</sup> “An acquisition function that is successful at effectively and efficiently meeting the agency’s missions generally reflects a consistent, cross-functional, and multidisciplinary approach. This approach requires engagement by all relevant stakeholders, including representatives from program offices, contracting officials, financial managers, human capital officials, information technology officials, and other appropriate participants. An integrated approach helps agencies better define their needs and identify, select, and manage providers of goods and services”. [U.S. GAO, 2005:6]



- Elevação da capacidade de inovação das organizações públicas

É importante partir do entendimento sobre a importância do Poder Público ou do Valor Público ou da Geração de Valor Público para entender como as compras públicas são um elemento essencial, dado que é por meio das compras e contratações que a administração pública consegue executar as políticas e garantir direitos para os cidadãos. Neste sentido, para se criar valor público é necessário ter, além de boas ideias, bons processos e garantia de eficiência e bons resultados, especialmente se tratando de um cenário de crise fiscal e redesenho do aparato estatal, em que é essencial buscar otimizar as ações, sendo que as compras públicas, para o presente trabalho, pode ser um dos caminhos. Nas palavras de Vaz e Lotta: “*O processo integrado da criação de valor deve ser alinhado e administrado desde a compra da matéria-prima até a entrega do serviço ao consumidor final*” (VAZ e LOTTA, 2011). Uma visão consumerista do setor público.

Por outro lado, nas organizações privadas, os “*fatores quando, quanto e como comprar, passaram a ser determinantes para a continuidade das empresas no mercado competitivo*”. (MARTINS; CAMPOS, 2011, p.82), dessa maneira a decisão sobre o processo de compra está intimamente ligada ao planejamento estratégico da organização, visando maior qualidade nos produtos, insumos e serviços, maior redução de custos, garantias de prazos mais longos e maior poder de negociação.

### 2.1.1. Legislação Sobre Finanças e Gastos Públicos

Para se entender o processo de compras públicas enquanto uma etapa fundamental para a realização de ações por parte do poder público, é necessário esclarecer, anteriormente, que as finanças públicas no caso brasileiro são pautadas por diversos instrumentos de planejamento, estabelecidos pela Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964), pela Constituição Federal (CF/1988), pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei complementar nº 101/2000), entre outros.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Não há uma legislação que estabeleça regras para compras privadas e, não necessitando assim seguir processos preestabelecido, portanto é possível uma maior flexibilidade para que as empresas estabeleçam procedimentos próprios de ação, diferentemente do que ocorre no setor público.

Toda esta legislação, por sua vez, é vinculada a princípios orçamentários e financeiros a serem seguidos, tal qual descrito pelo Quadro 01:

**Quadro 01 – Princípios orçamentários e financeiros que regem à Administração Pública Brasileira**

<b>Unidade</b>	<b>Um único orçamento</b> (peça-orçamentária ou lei orçamentária) deve abarcar todas as receitas e despesas, incluindo administração direta e indireta.
<b>Universalidade</b>	O orçamento deve abarcar <b>todo</b> o universo de receitas e despesas públicas, com o objetivo de que nenhuma movimentação financeira escape ao controle.
<b>Valores brutos</b>	Os valores devem ser lançados sem qualquer tipo de abatimento ou desconto, devendo os valores líquidos resultar de um lançamento bruto menos outro lançamento que o reduz.
<b>Exclusividade</b>	Na lei orçamentária não é permitida a inclusão de <b>dispositivo estranho</b> à previsão da receita ou à fixação da despesa.
<b>Anualidade/ Periodicidade</b>	Receitas e despesas previstas e não realizadas em orçamentos anteriores, quando recebidas ou pagas durante o exercício atual são classificadas como extra orçamentárias (receitas) e restos a pagar (despesas).
<b>Equilíbrio</b>	<b>A despesa não deve superar a receita.</b>
<b>Discriminação/ Especialização</b>	Exige que a origem e o destino dos recursos orçamentários sejam de <b>fácil identificação</b> .
<b>Princípio da programação</b>	O orçamento deve ser estruturado por programas de ação do governo, desdobrando-se em projetos e atividades e deixando claros os objetivos dos gastos.
<b>Princípio da publicidade</b>	O conhecimento do teor do orçamento deve ser <b>acessível</b> a todo e qualquer interessado.

<b>Princípio da clareza</b>	As informações devem ser suficientemente claras para que sejam compreendidas pelos responsáveis pela aprovação da lei e pela fiscalização da execução orçamentária.
<b>Princípio da exatidão</b>	Um princípio elementar, posto que sem exatidão a importância do orçamento é reduzida.
<b>Não comprometimento prévio da receita</b>	Receitas de impostos não podem ser previamente comprometidas com nenhum tipo de despesa. (sendo estranho a esse tópico a vinculações de receitas)

Fonte: elaboração própria, com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O Quadro 01, bem como seus referidos destaques, estabelece os princípios, diretrizes básicas, para toda e qualquer ação que envolva recursos públicos em aspectos financeiros e orçamentários, sendo, portanto, bases para entender o processo de despesa pública, realizada, dentre outros, pelas aquisições.

A Constituição Federal de 1988, por meio do seu art. 165, promove importantes mudanças na legislação financeira no Brasil, ao criar o Plano Plurianual (PPA) de ação governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), legislações estas que estabelecem as regras do Orçamento Público brasileiro. O orçamento público visa estabelecer a previsão de receitas e fixação de despesas para determinado período, seguindo os princípios constitucionais. O orçamento visa planejar a situação econômica e financeira do Estado, pois é a partir da previsão do montante de recursos arrecadados ou outras fontes de ingresso que compõem a receita pública, que será possível planejar o gasto. O Art. 165 da CF/88 fala que:

*“§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.* (BRASIL, 1988)

O PPA, desta maneira, estabelece as metas e prioridades da administração para longo prazo. Sua vigência é de quatro anos e tem a função de orientar a elaboração dos demais planos e programas de governo. Deve ser elaborado e aprovado no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, seja ele Presidente, Governador ou Prefeito. O Plano Plurianual difere de cidade para cidade, de estado para estado, de governo para governo. Alguns são

mais completos, expondo de forma detalhada o planejamento para o período de quatro anos. Outros, especialmente nos pequenos municípios, muitas vezes são apenas um rol de ações que o governo pretende executar. O PPA é constituído por um conjunto de programas, por meio dos quais os governos – federal, estadual e municipal – buscam atingir os objetivos estabelecidos no próprio PPA. O mesmo Art. 165 da CF/88 fala que:

*§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)*

Desta forma, a LDO estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, o que significa o estabelecimento de políticas prioritárias para o Banco do Brasil, para a Caixa Econômica Federal, para o BNDES e para outras agências fomentadoras de desenvolvimento. A principal inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca à Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi a necessidade de previsão do anexo de metas fiscais, anexo de riscos fiscais e anexo de metas inflacionárias. Importante frisar que a LDO traz alguns conceitos para as finanças públicas: equilíbrio entre as receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho; controle de custos e avaliação de resultados; transferência a entidades públicas e privadas; montante/destinação da Reserva de Contingência; e limites para renúncia de receitas;

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, contempla todas as receitas e despesas para o período de um ano. É um instrumento que viabiliza as ações governamentais, ao traduzir as propostas de ações em programas de trabalho (atividades, projetos e operações especiais). É considerado planejamento operacional, e deve guardar compatibilidade com a LDO e com o PPA. O art. 165 da CF/88, em seu § 6º, dispõe que a LOA deverá vir acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

Como o Orçamento Público é um mecanismo de previsão da arrecadação e gasto dos recursos públicos, ele mostra as prioridades para a implantação de políticas públicas. Isso se aplica a qualquer política pública (de saúde, de educação, de desenvolvimento urbano ou

rural, etc.), pois a origem dos seus recursos, bem como as ações que serão executadas estão detalhadas no Orçamento Público – que aponta como será a Despesa Pública.

Em termos gerais as despesas públicas correspondem aos gastos efetuados pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público, devendo ser realizadas por autoridades competentes e com base em autorizações do Poder Legislativo, por meio da lei orçamentária ou de créditos adicionais.

Importante, portanto, esclarecer que todo o processo de compras no Poder Público segue uma legislação específica. É possível perceber que houve certo avanço ao longo do tempo, em que pese os longos períodos de pouco ou nenhum avanço na temática, dado que a base dos processos de compras no setor público atual ainda é referendada por uma alteração de 1967, quando, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, foi instituída a obrigatoriedade do processo licitatório.

### *2.1.2. Compras Públicas e seus Princípios Básicos*

A regra geral é a de que toda e qualquer contratação na Administração Pública seja precedida de Licitação, definida por critérios de valor e finalidade, segundo os artigos nº 23 e 24 da lei nº 8.666/1993. Porém, conforme previsto já na Constituição Federal, há casos específicos para os quais a contratação pode ocorrer sem o estabelecimento do processo licitatório (Dispensa e Inelegibilidade).

Estão sujeitos à regra de licitar, os órgãos da Administração Pública, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista, os fundos especiais e demais entidades que sejam controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2010).

Complementando a definição já apresentada, de Di Pietro (2005), a licitação é conceituada por Hely Meireles (1999) como “*procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*”. A licitação, enquanto procedimento administrativo, desenvolve-se mediante uma sucessão ordenada de atos entre Administração Pública e terceiros, os candidatos aos processos licitatórios, resguardando sempre os princípios constitucionais, já mencionados, especialmente da isonomia, garantindo igualdade de oportunidade aos interessados em

firmarem contrato com Ente Público. Os princípios que regem diretamente a licitação são citados no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993).*

Os órgãos públicos devem seguir os 9 princípios definidos pela legislação, quais são apresentados no Quadro 02 a. Além disso encontramos na doutrina mais três princípios que podem ser observados no Quadro 02 b.

#### **Quadro 02 – Princípios da Licitação e da Doutrina**

a)

PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO	O QUE SIGNIFICA, SEGUNDO A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA
<b>Legalidade</b>	Vincula os licitantes e a Administração Públicas às normas e princípios vigentes
<b>Isonomia</b>	Dar tratamento igual a todos os interessados
<b>Impessoalidade</b>	Obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação
<b>Moralidade</b> <b>Probidade</b> <b>Administrativa</b>	e A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração

<b>Publicidade</b>	Qualquer interessado pode ter acesso às licitações públicas e ao respectivo controle,
<b>Vinculação ao Instrumento Convocatório</b>	Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório
<b>Julgamento Objetivo</b>	Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas.
<b>Celeridade</b>	Busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.
<b>Competição</b>	Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Fonte: elaboração própria, com base nas orientações do TCU (BRASIL, 2010).

**b)**

PRINCÍPIOS DA DOUTRINA	O QUE SIGNIFICA, SEGUNDO A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA
<b>Eficiência</b>	“A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”. (JUSTEN, 1998, p.66)
<b>Probidade Administrativa</b>	[...] na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou do procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório. Isso é necessário, mas não suficiente para a validade dos atos. (JUSTEN, 2001, p.71)

---

<b>Disciplina Legal</b>	Estados e Municípios podem legislar sobre a matéria, observando as normas de cunho nacional e tratando do que for específico em suas licitações e contratações, segundo as peculiaridades locais”. (MEIRELLES, 1990, p. 33)
-------------------------	---

---

Em termos de procedimento, a licitação divide-se em duas fases: interna e externa, cada qual com suas etapas, características e peculiaridades.

A **fase interna** é aquela que ocorre por meio de processos internos da administração pública, ou seja, antes que o público tenha conhecimento da licitação. Ela parte da identificação da necessidade de uma contratação, seja de obras, compras ou serviços. A partir de então, é necessário identificar o objeto do contrato, verificar a disponibilidade orçamentária, se há necessidade de licitação, verificando ainda qual a modalidade que se aplica, desenvolver o instrumento convocatório, seja o edital ou a carta-convite, se esta contratação está conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2010).

De maneira mais detalhada, o “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) também aponta um *checklist* de elementos a serem considerados na fase interna da licitação, as etapas essenciais para a realização do processo licitatório, sob responsabilidade da administração pública, sendo eles:

- a) justificativa da contratação;
- b) pesquisa de preço;
- c) apreciação da autoridade competente, a fim de autorizar o procedimento;
- d) dotação orçamentária e financeira disponível para realização do procedimento licitatório;
- e) elaboração da minuta de edital;
- f) apreciação da minuta do edital pela instância jurídica, a fim de evitar possibilidades de anulação ou invalidação do certame;
- g) indicação dos gestores responsáveis pela licitação;
- h) autorização da autoridade competente para abertura do certame licitatório.

É possível observar claramente que os componentes se tratam de ações necessariamente da gestão pública, como forma de definir o que será o objeto da licitação.

Uma vez que este *checklist* é devidamente seguido, é realizada a publicação do edital de licitação e tem início, então, a **fase externa** da licitação, na qual potenciais fornecedores se



candidatarão às regras estabelecidas para cada procedimento licitatório. A fase externa, portanto, ainda está sob responsabilidade da administração pública, mas há interação de atores externos para a completa realização do procedimento licitatório. Em termos de procedimentos a fase externa é caracterizada pela existência de: edital, habilitação dos proponentes, classificação das propostas, homologação e adjudicação, etapas estas que serão detalhadas posteriormente.

#### 2.1.2.1 – As Modalidades de Licitação

Diferentemente das compras na esfera particular ou de organizações privadas, que dispõem de ampla liberdade quando pretende adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o procedimento de licitações do setor público tem como objetivo a igualdade, transparência e legitimidade, devendo sempre orientar as práticas administrativas de forma a colocar a **busca do interesse público** como objetivo final das ações administrativas.

Consequentemente, o processo licitatório é considerado como um dos principais meios de critério da aplicação dos recursos públicos, buscando a proposta mais vantajosa para contratação, por parte do poder público, que deve observar as condições de igualdade entre os concorrentes.

Retomando a chamada fase interna, segundo a lei de licitações (BRASIL, 1993), as modalidades da licitação são a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão (a opção por leilão eletrônico surge posteriormente). Cada uma destas modalidades traz peculiaridades e possui uma justificativa própria, podendo ser escolhidas sob diferentes critérios. Cabe lembrar que em 2018, o Decreto N° 9412, atualizou os valores estabelecidos no art. 23, incisos I e II do caput da Lei N° 8.666/93.

Em termos de tempo e limitações, é possível falar, em resumo, conforme Quadro 03:

**Quadro 03 – Modalidades de licitação e suas características**

<i>Modalidade</i>	<i>Valor</i>	<i>Necessidade de Edital</i>	<i>Tempo</i>	<i>Atualizado pelo Decreto n° 9.412/2018</i>
-------------------	--------------	----------------------------------	--------------	--

---

<i>Concorrência</i>	Acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia	Sim	30 a 45 dias para recebimento das propostas. Para obras e serviços de engenharia: 45 dias, para outros serviços: 30 dias	Acima de R\$ 1.430.000,00 para compras e serviços, e acima de R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços de engenharia
<i>Pregão</i>	Sem limites	Sim	Mínimo de 8 dias úteis de exposição do edital, 3 dias corridos após realização do pregão para apresentação de recurso	
<i>Convite</i>	Até R\$ 80.000,00 para compras e serviços, e até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia	Sim	7 dias corridos da exposição do edital e lançamento de proposta; 2 dias para emissão de parecer técnico; 2 dias para apresentação de recurso; 7	Até R\$ 176.000,00 ;para compras e serviços, e e R\$ 330.000,00 ;;- para obras e serviços de engenharia

				dias corridos para emissão de nota de empenho; até 15 dias para entrega		
<i>Tomada de preços</i>	Até R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e até R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia	Não		Para obras e serviços de engenharia: 30 dias; para outros serviços: 15 dias	Até R\$ 1.430.000,00 ; para compras e serviços, e até R\$ 3.300.000,00; para obras e serviços de engenharia	
<i>Dispensa de licitação</i>	Até R\$ 8.000,00	Não		Tempo necessário para receber a resposta de no mínimo 3 cotações		
<i>Inexigibilidade de licitação</i>	Sem limite	Não		Sem prazos legais		
<i>Concurso</i>	Sem limite	Sim		45 dias		
<i>Leilão</i>	Sem limite	Sim		15 dias		

Fonte: elaboração própria com base na Lei Federal nº 8.666/1993 e Decreto 9.412/2018

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Federal nº 8.666/1993.

O Quadro 03 demonstra que cada modalidade possui regras específicas, em especial quanto ao seu tempo de duração, e variam de modalidades mais complexas – aquelas que envolvem maiores recursos e maiores tempos de publicação, com aquelas modalidades que

dispensam o ato licitatório como um todo. É possível perceber que, quanto maior o valor que a licitação envolve, mais complexo e mais demorado o processo, a fim de garantir que todos os princípios constitucionais sejam cumpridos da melhor maneira possível. Vale ressaltar que pela Lei 8666/1993 é vedado o fracionamento das despesas em valores menores para direcionar a modalidade de licitação de interesse do gestor público, sendo vedada a contratação por licitação de diversos contratos com a mesma finalidade ou objeto que poderiam ser substituídos por um único contrato de maior valor (BRASIL, 2010).

Além das modalidades, há ainda diferentes tipos de licitação que podem ocorrer nas diferentes modalidades. Trata-se, portanto, de uma combinação de elementos. Segundo a lei nº 8.666/1993, os tipos de licitação referem-se ao modelo de decisão na escolha do vencedor da licitação (BRASIL, 1993). À exceção do concurso, cujo julgamento é o parecer de uma comissão de especialistas na área, a lei nº 8.666/1993 elenca os seguintes tipos de licitação:

- **Menor preço:** neste tipo de licitação, mais comum, vence a proposta mais vantajosa com o menor preço para a administração pública;
- **Melhor técnica:** já neste tipo de licitação, vence a proposta de melhor técnica, que aceitar o valor da proposta mais baixa dentre todas as com a técnica mínima exigida no edital ou carta convite;
- **Técnica e preço:** as propostas recebem uma nota que considera a técnica e o preço (com pesos na composição da nota definidos no edital ou carta convite), e vence o certame aquele candidato com a melhor média ponderada. Este, além de mais complexo, é também um tipo de licitação que, em geral, levanta muitos questionamentos;
- **Maior lance ou oferta:** para o caso de venda de bens, aplicável somente nas modalidades de leilão ou concorrência;

Em geral, é comum que os governos optem pelo regime de menor preço<sup>6</sup>, dado que este envolve menor risco para o gestor de compras e maior facilidade de gerenciamento pelo

---

<sup>6</sup> De acordo com Sardinha (1995) o preço pode ser definido como a quantidade de dinheiro que o consumidor desembolsa para adquirir um produto, e que a empresa recebe em troca da cessão do mesmo. A partir desta definição, pode-se dizer que preço é o valor monetário pago pelo consumidor visando satisfazer suas necessidades, enquanto o fornecedor o recebe. Já para Souza e Diehl (2009, p.10) custo “É a parte do gasto que se agrega ao produto. É a parcela do esforço produtivo que é transferida ao produto”. Portanto, custo é o gasto voluntário feito pela empresa para a elaboração de seus produtos. Frente a isso, usamos o conceito de Preço e não Custo, nesse trabalho.

Contratante (BARBOSA, 2013). Isto porque o processo licitatório precisa estar atento a um critério para seleção, considerando obviamente todos os elementos mínimos descritos em edital, e saber qual valor será despendido até o término do contrato. Os tipos de licitação de melhor técnica ou melhor técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral (Brasil, 2010).

O “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) aponta que:

*“Os critérios técnicos destinam-se à avaliação técnica das propostas dos licitantes, sendo essencial que exista demonstração do nexo entre a exigência ou a valoração estabelecida e o benefício que se pretende obter da contratação. São fixados parâmetros técnicos mínimos a serem exigidos, abaixo dos quais qualquer proposta é considerada desclassificada” (MPOG, 2017: 33).*

Neste sentido, nos tipos de licitação que envolvem critérios técnicos, é necessário observar também quais seriam estes critérios, sua forma de mensuração e checagem, findado o processo licitatório. A seguir, será apresentado um resumo das considerações publicadas no estudo de Chaves (2016).

- ✓ Critérios de preço: uma vez que o orçamento público é estabelecido pelas rígidas regras já detalhadas, o menor preço global faz com que o processo licitatório seja iniciado e concluído com o mesmo valor numérico, gerando menos impacto no planejamento inicialmente estabelecido.
  - O valor planejado é, neste sentido, cumprido pelo processo licitatório de tipo menor preço global.
  - A modalidade do tipo "menor preço" sempre contempla uma série de requisitos que garantam que a proposta seja exequível, ficando para tanto proibido aquelas empresas que buscam tornarem-se fornecedores públicos oferecer bens ou serviços a valores irrisórios ou impraticáveis,
  - Para evitar a concorrência desleal, é proibido que o preço seja irreal (muito baixo) ou que um candidato a fornecedor vincule o seu preço de sua proposta ao da proposta concorrente.

- O maior risco permanece com o fornecedor, que pode estabelecer um valor não suficiente e, uma vez vencedor do processo licitatório, é por contrato obrigado a cumprir o valor prometido pela proposta, garantindo inclusive justiça aos demais concorrentes.
- ✓ Exequibilidade da proposta: é o critério que determina se o preço ofertado pelo fornecedor é viável para o cumprimento das tarefas definidas em contrato,
  - Este fator deve ser analisado pela área responsável pelas aquisições de materiais ou serviços no setor público. Se uma proposta se mostrar inexecutável no momento de sua apresentação, ela deve ser desconsiderada do certame a fim de evitar problemas futuros na execução dos serviços que levem a gastos extraordinários de emergência para o setor público.
  - A análise pode ser realizada através da solicitação da planilha formadora de preços do fornecedor pelo órgão público. Caso seja verificado algum erro de cálculo na proposta, a mesma pode ser desclassificada por se considerar inexecutável,
  - Toda a desclassificação de propostas deve ser profundamente embasada para que não haja desconfiças futuras para o gestor responsável pelas compras.

#### 2.1.2.2 – As exceções à regra de licitação

Importante destacar que, tal qual o detalhamento das modalidades de licitação possíveis, a lei nº 8.666/1993 também traz casos específicos que supõem a dispensa ou a inexigibilidade da licitação, tornando o regramento mais claro e assertivo. A dispensa de licitação ocorre quando o procedimento licitatório é viável, mas não gera benefícios satisfatórios para a Administração Pública. O artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 enumera todos os casos de dispensa de licitação, em seus mais de 30 incisos. Justen Filho (2012) divide os casos previstos na lei para a dispensa de licitação em quatro grupos:

1. custo econômico da licitação;
2. custo temporal da licitação;
3. ausência de potencialidade de benefício; e
4. destinação da contratação.

A lei nº 8.666/1993, por sua vez, fala que o processo licitatório é dispensado em casos em que a realização do trâmite gera desvantagens à administração dada a urgência da necessidade, sendo eles casos de guerra ou caso de emergência ou calamidade pública. Ainda cabe dispensa, pela referida lei, em caso de contratação de empresa para desenvolvimento institucional dos órgãos ou restauração de obras de arte e objetos históricos, devido à especificidade de cada elemento.

A contratação de associações sem fins lucrativos, por sua vez, não é realizada por licitação, cabendo dispensa neste caso, mas, em contrapartida, esta contratação deve estar de acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), regido pela Lei nº 13.019/2014, que:

*“Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999” (BRASIL, 2014).*

Isto porque o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil engloba os procedimentos que devem ser seguidos em qualquer parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC`s), incluindo termos de cooperação e termos de parceria para a realização, por exemplo, de serviços públicos.

Já a inexigibilidade de licitação ocorre quando não há possibilidade de competição, ou seja, o processo torna-se inviável. A Lei das Licitações considera a licitação inexigível sob três hipóteses:

1. Aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;
2. Contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização;

3. Contratação de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Desta forma, a lei nº 8.666/1993 estabelece não apenas os critérios de estabelecimento de processos licitatórios, como também os casos em que estes mesmos processos não são aplicáveis, seja por medidas de eficiência e economicidade, seja em prol do interesse público.

#### 2.1.2.3 – Detalhes da modalidade de concorrência

Conforme mencionado, a licitação é regida pelo princípio constitucional da isonomia, dado que sua finalidade é garantir que todos os candidatos com condições possam participar do processo e, assim, a administração pública pode selecionar aquela proposta mais vantajosa dentre todos os possíveis fornecedores que atendam aos requisitos mínimos, requisitos estes especificados claramente em edital. Desta forma, concorrência é a modalidade de licitação em que qualquer interessado a participar de um processo licitatório, desde que atenda aos requisitos mínimos, possa participar enquanto concorrente. Nas palavras do texto da lei nº 8.666/1993:

*“§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. (BRASIL, 1993).*

Uma das principais características da modalidade de concorrência é o fato de poder ser utilizada para contratação de bens e serviços de **grande vulto e valor**. O fato de não haver limite de valor faz com que esta modalidade possa ser utilizada para todos os processos de compra, substituindo as demais modalidades, sendo a opção viável em especial para aqueles processos que ultrapassem R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) para compras e serviços e para R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) para obras e serviços de engenharia, já que até esse valor existem modalidades cujo processo é menos burocratizado e mais célere. Além da concorrência, para valores acima do limite, mais recentemente é possível realizar as modalidades de Pregão eletrônico, Regime Diferenciado de Compras (RDC), modalidades detalhadas mais à frente. (CHAVES, 2016)



A fim de alcançar o maior número possível de candidatos, em especial pelos altos valores envolvidos, é necessário que haja ampla divulgação dos editais de concorrência objeto (BRASIL, 1993; BARBOSA, 2013). Esta divulgação deve ser feita em jornais de grande circulação no país. Isto porque a modalidade de concorrência incentiva que o maior número de interessados tenha condições de participar do processo licitatório, na expectativa de alcance do melhor preço possível nas diferentes regiões do país, garantindo o maior número de concorrentes e oportunidade igual a todos os interessados. (BRASIL, 2010).

A lógica desta modalidade é que, se mais empresas tiverem acesso ao edital, maior a probabilidade de reduzir o preço por meio da ampla competição.

Apesar de buscar a ampla concorrência entre os fornecedores, esta modalidade também exige uma fase na qual as empresas devem demonstrar aptidão para realizar a entrega dos produtos ou serviços (BARBOSA, 2013), garantindo que o menor preço não seja, na verdade, uma falácia.

Barbosa (2013) e Di Pietro (2005) listam diferentes situações em que a modalidade de concorrência é obrigatória, dentre eles:

- Obras e serviços de engenharia com valor superior a um milhão e quinhentos mil reais (atualizado pela Lei nº 9.648/1998);
- Compras e serviços diferentes de obra e serviços de engenharia com valor superior a seiscentos e cinquenta mil reais;
- Compras e alienações de bens imóveis, independentemente do valor;
- Concessões de direito real de uso;
- Licitações internacionais;

A Lei nº. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, por sua vez, estabeleceu que a concorrência é modalidade de licitação obrigatória também para a concessão de serviços públicos, em especial em razão do volume de recursos que estes contratos mobilizam, dado que contratos de concessão de rodovias, por exemplo, costumam envolver milhões de reais anualmente, e são firmados para duração de longo prazo, entre 05 e 20 anos, prorrogáveis por igual período.

Desta forma, a modalidade de concorrência pode ser considerada uma das principais modalidades de licitação estabelecidas pela lei nº 8.666/1993, dado que se destina a licitações de grandes volumes de produtos ou serviços, mas com maior destaque para contratação de obras e serviços de engenharia, meio pelo qual o setor público tem investido grande parte dos

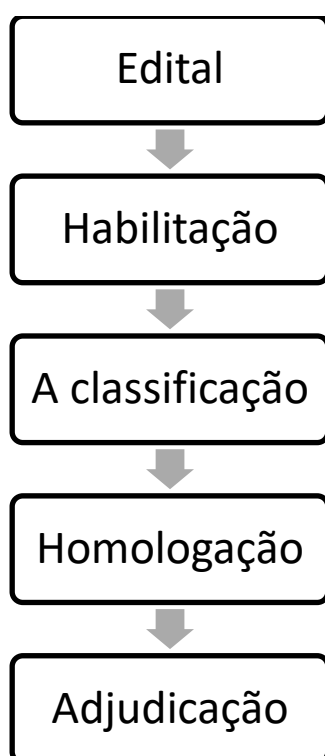
recursos enquanto forma de promover o desenvolvimento econômico do país. Além disso, toda a licitação deve ser pública visando atender aos critérios da transparência e da publicidade, permitindo aos interessados o conhecimento das condições licitatórias em qualquer fase do processo, de forma a evitar práticas irregulares danosas a Administração Pública (BRASIL, 2010).

### *2.1.3. As Fases Do Processo Licitatório*

Por se tratar de um ato administrativo formal, além de poder ser realizado nas diferentes modalidades e tipos, a licitação também precisa seguir procedimentos – chamados de fases – estabelecidos pela lei nº 8.666/1993. Estas fases se referem à junção das fases interna e externa, sendo que a primeira é focada na fase de edital e as demais se referem a elementos externos, que envolvem tanto a administração pública quanto outros atores, como possíveis fornecedores.

Segundo a referida lei, as fases da licitação têm características próprias e devem ser realizadas segundo uma ordem cronológica pré-estabelecida, sendo:

***Figura 01 – Fases da Licitação - Lei nº 8.666/1993***



Fonte: Elaboração própria, com base na lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A Figura 01 aponta as diferentes fases da licitação, sendo elas: o edital, a habilitação, a classificação, a homologação e a adjudicação. Estas fases, obrigatórias, devem ser cumpridas com objeto próprio necessariamente seguindo uma ordem cronológica que não pode ser alterada. Isto porque não é possível executar uma etapa sem que a anterior esteja completa, bem como a lei nº 8.666/1993 estabelece inclusive os prazos mínimos para cada processo, em especial quando referente à publicitação das informações.

Outro elemento que deve ser considerado é que o princípio constitucional da legalidade garante que, a qualquer etapa, os concorrentes podem recorrer à decisão tomada, cabendo tempo para análise e posterior decisão sobre continuidade, ou não, do certame licitatório, razão pela qual todas as etapas devem acontecer da melhor e mais clara forma, a fim de não atrasar (ainda mais) os tempos da licitação.

A primeira, e fundamental, fase do processo licitatório é a construção do Edital. O edital é um documento pelo qual o setor público estabelece as condições em que produtos ou serviços serão adquiridos por meio do processo licitatório, e tem a função de divulgar todas as características do bem ou serviço que será adquirido. A elaboração do edital, quando feita de maneira adequada, e a definição precisa das características técnicas do bem ou serviço objeto da licitação são, assim, essenciais para a realização de uma boa compra ou contratação.

Desta maneira, é importante ressaltar a importância do edital de licitação, pois este documento definirá as especificações, e consequentemente, a qualidade dos produtos ou serviços a serem adquiridos. Isto porque, uma vez iniciado o processo licitatório, o edital não pode ser alterado, então qualquer erro ou imprecisão acarretará prejuízos ou ineficiências para o contratante, no caso, o setor público. Caso haja algum erro grave no edital que implique em possível prejuízo na ação do serviço público ou que seja contrário a algum princípio constitucional, todo o processo licitatório deve ser cancelado através das justificativas declaradas e um novo edital deve ser lançado visando corrigir os erros do edital anterior, gerando novos gastos para a administração pública. Logo, é de grande importância que o edital seja bem claro, especificado e analisado pelas áreas jurídicas e tributárias. Quando detectadas falhas do tipo, o Poder Público pode atuar de forma a corrigi-las (BRASIL, 2010).

O edital deve seguir todos os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, para que não haja favorecimento de empresas durante o processo. É vedado que agentes públicos incluam nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o

caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes em relação aos possíveis interessados (BRASIL, 2010).

A fim de evitar tais prejuízos, para a construção do edital é essencial que o setor público faça pesquisas de mercado a fim de estabelecer um valor base para a licitação. A pesquisa de preço em, ao menos, três fornecedores (BRASIL, 1993), é essencial para que o edital esteja de acordo com a situação econômica do país, não superou subestimando valores que, posteriormente, serão disputados pelos candidatos ao certame licitatório. O orçamento público servirá sempre como base para análise das propostas apresentadas pelos licitantes, portanto, deve refletir as especificidades do edital e o valor de mercado. A estimativa prévia é o principal fator para a escolha da modalidade de licitação a ser utilizada e deve constar dos instrumentos convocatórios (BRASIL, 2010).

Vale observar que nem todas as modalidades possuem necessidade de edital. A modalidade convite, por exemplo, substitui o edital pelo instrumento de carta-convite, ou apenas convite, mais comumente utilizado. Na carta-convite o serviço ou compra de produto é apresentado a possíveis fornecedores, sendo que estes podem ou não ser previamente cadastrados junto à administração pública. Após conhecerem o conteúdo da licitação por meio da carta-convite, os candidatos podem oferecer propostas de valores. Apesar de não ser considerado um edital, a modalidade de convite, exige que seja realizado um documento chamado especificação de serviços anexado ao contrato futuro que será posto em prática, devem ser destacados de forma clara todos os requisitos do contrato e todas as empresas convidadas devem atender a estes requisitos para que seja realizado o processo licitatório de forma justa entre todos os participantes. Os requisitos devem ser definidos antes do processo de convite para que não haja direcionamento de propostas a empresas de interesse do gestor público, geralmente sendo indicado que o processo de seleção dos requisitos e o processo de seleção das empresas sejam feitas por áreas e pessoas distintas, para que não haja conflitos de interesse e favorecimentos pessoais.

A fase de habilitação, por sua vez, é a fase em que as condições dos licitantes são verificadas, a fim de garantir que estes tenham condições de participar do certame, como, por exemplo:

- Condições financeiras – em que o candidato à fornecedor, no caso, o licitante, deve apresentar comprovações de ter condições econômicas para execução do

objeto da licitação, seja produção em larga escala de um produto, ou construção de uma importante obra pública;

- Condições fiscais – em que se espera da licitante comprovação de garantia de cumprimento das obrigações fiscais, seja pagamento de impostos devidos, dentre outros;
- Condições trabalhistas – em que o licitante deve apresentar comprovações de garantir seguir a legislação trabalhista;
- Condições técnicas – em que o licitante deve provar, seja por exemplo por meio de declarações de contratantes anteriores, que possui condições técnicas para execução do objeto da licitação.

Quando os licitantes são considerados habilitados a participar de um processo licitatório, inicia-se a fase de julgamento das melhores propostas. Nesta fase verifica-se se os critérios estabelecidos pelo edital foram plenamente atendidos pela proposta submetida ao certame. A partir do julgamento é possível realizar uma classificação dos candidatos, de acordo com critérios estabelecidos claramente pelo próprio edital. Vale lembrar que a proposta vencedora dependerá do tipo de licitação: se menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou lance.

Uma vez que a classificação das propostas dos candidatos é estabelecida de acordo com os critérios previamente estabelecidos, é realizada a fase de homologação, fase em que se verifica o processo licitatório como um todo, se o mesmo ocorreu de acordo com todas as regras legais e com o edital previamente elaborado. Neste ponto o processo licitatório encaminha-se para a finalização, antecedida pela fase de adjudicação, em que o licitante com melhor classificação é reconhecido como detentor do objeto da licitação para sua entrega, caso seja produto, ou execução, em caso de serviço.

Conforme mencionado, estas fases devem seguir ordem cronológica, mas podem ser interrompidas por meio de recursos durante seu percurso. Neste sentido, a lei nº 8.666/1993 prevê que seja possível haver anulação, revogação ou convalidação do processo licitatório.

A anulação está vinculada ao chamado princípio da autotutela, em que o setor público pode, unilateralmente, suspender um certame caso veja que o mesmo não segue a legislação vigente, e pode ocorrer tanto por iniciativa da esfera administrativa quanto do poder judiciário. A revogação, por sua vez, pode ocorrer na instância administrativa por razões de interesse público decorrente de fato superveniente, ou seja, que ocorre após o início do

processo, como alguma mudança repentina da necessidade inicial, ou mesmo obsolescência do objeto licitado, de qualquer maneira que não seja mais conveniente ao interesse público.

A convalidação, por sua vez, visa corrigir um erro ou vício de algum processo administrativo (DI PIETRO, 2005), sendo então a prática de um ato que sana irregularidades realizadas.

#### *2.1.4 Novas Tendências em Uso para Aumento da Eficiência*

Apesar da regra geral de licitações permanecer constante para a Administração Pública brasileira, é possível destacar algumas leis complementares que buscam flexibilizar e tornar os processos de compras mais condizentes com práticas modernas.

A Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002) tem grande impacto na administração pública brasileira, instaurando a modalidade de Pregão Eletrônico, destinada para aquisição de bens e serviços comuns. Esta modalidade tem se tornado referência para toda a administração pública brasileira. Atualmente, a maior parte das compras públicas, principalmente em nível federal, é feita por pregão eletrônico (MPOG, 2017). A legislação brasileira considera como bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos em edital objetivamente, por meio de especificações técnicas usuais e de amplo conhecimento no mercado. Um ponto que chama bastante atenção no pregão eletrônico é a grande disparidade de preços entre as ofertas das licitantes e o orçamento da licitação (Brasil, 2010). Este fator se deve principalmente pelo aumento da concorrência nesta modalidade, já que permite maior acesso de participantes e de diversidade de regiões de matriz das empresas, que afetam principalmente o valor dos impostos que cada empresa deve recolher ao município.

A lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002; Licitações e Contratos, 2010) afirma que o pregão poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. Importante destacar que o pregão eletrônico, por se tratar de legislação federal, é uma modalidade de licitação que pode ser adotada por todos os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição dos mencionados bens e de serviços comuns, mediante plataformas próprias ou de forma centralizada.

O Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998 aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art . 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Este decreto trouxe avanços para o setor de energia, pois dentre as principais mudanças, implantou algumas característica da iniciativa privada às licitações realizadas pela Petrobras, sendo as mais importantes delas, a possibilidade de comunicação entre a área demandante de serviço e os licitantes através de um portal online, a possibilidade de negociação dos valores das propostas após a classificação das mesmas a partir da análise das planilhas formadoras de preços, visando sempre a economia para a empresa e consequentemente para o orçamento público e a possibilidade de uso da modalidade convite para processos que ultrapassem o valor limite definido pela Lei de Licitações 8.666.

Destaca-se ainda a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Além dos demais benefícios conferidos a essas categorias de empreendedores, a legislação determina seu favorecimento nos procedimentos de compras públicas, abrangendo os três poderes e as três esferas de governos. Dentre os avanços é possível citar:

- I. instituir a possibilidade de participação exclusiva das MPE em licitações de até R\$ 80.000,00;
- II. possibilitar que os editais de contratação obriguem as grandes empresas concorrentes a realizar a subcontratação de MP ou EPP na execução de 30% do serviço;
- III. incluir a possibilidade de entregas parciais em compras de grandes lotes; e
- IV. dar preferência às MPE quando seus valores forem próximos aos de grandes empresas nos processos de licitação, através do mecanismo de empate ficto.

Mais uma alteração que teve impacto nas contratações públicas é o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, instituído em 2011 pelo Governo Federal como uma nova modalidade de licitação a fim de ampliar a eficiência nas contratações públicas e competitividade, promover a troca de experiências e tecnologia e incentivar a inovação tecnológica. O RDC foi instituído pela Lei nº 12.462, de 2011, sendo aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização de diversas ações:

- Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;

- Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013;
- Copa do Mundo Fifa 2014;
- Obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais;
- Ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;
- Obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS;
- Licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Outro exemplo é o Decreto Federal nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, consistente em uma iniciativa de cooperação entre o Brasil e o Reino Unido, cujo objetivo é apoiar e promover a modernização da Gestão Pública do governo brasileiro a partir do apoio à efetiva implantação do Escritório de Projetos Especiais para a Modernização da Gestão no Brasil (ESPRO) – atualmente Assessoria Especial para Modernização da Gestão (ASEGE), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A ASEGE tem por objetivo promover o gerenciamento e o apoio técnico a projetos especiais de modernização da gestão pública, relacionados a temas e a áreas estratégicas de governo, sendo, desse modo, muito próximo à estrutura de um escritório de projetos. Por isso, coordena uma agenda transversal de projetos e atividades orientadas para melhoria da eficiência e modernização da gestão pública, com foco em prover meios, habilidades e tecnologia para que os diferentes setores do governo possam entregar seus resultados com uso racional dos recursos.

O objetivo da mencionada agenda é “*modernizar e melhorar a gestão pública*”, estruturada em três pilares, e respectivos objetivos: melhoria da entrega de serviços à população e às empresas, melhoria da eficiência do gasto público e melhoria da governança e da gestão de meios nos Ministérios.

Dando continuidade à linha do ESPRO, é possível mencionar o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) (BRASIL, 2011; MPOG, 2017), criado pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, também sob responsabilidade da ASEGE e do MPOG. O programa foi criado para “*apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos*” (MPOG, 2017). O GesPública visa, portanto,



ampliar a capacidade de gestão dentro dos órgãos públicos, entendendo essa capacidade como a forma de efetivar as melhorias em serviços públicos para os cidadãos. Vale ressaltar que esse programa foi descontinuado pela lei do Decreto 9.094/17, durante a execução desse trabalho

Esta atualização da ASEGE defende que a gestão pública seja guiada pela utilização de métodos inovadores, pela busca de excelência e pelo senso de comunidade. Para tanto, segue e orienta alguns princípios básicos (MPOG, 2017):

- Foco no valor público entregue ao cidadão.
- Simplicidade.
- Agilidade.
- Economicidade.
- Escalabilidade e disponibilidade das soluções propostas.
- Adaptabilidade e aprendizado social.
- Abertura e transparência.
- Cooperação radical e Inter setorial.

Todos estes princípios buscam direcionar a administração pública para a gestão por resultados, e é de grande valia para o presente trabalho o “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017), cuja versão de 2011 orienta diversas ações estratégicas, de estabelecimento de padrões e metodologias para o setor público, tornando-o mais apto a realizar de forma satisfatória o atendimento ao cidadão.

É extremamente importante considerar todas as possibilidades de inovação existentes pois o processo de compras públicas, quando analisado em termos de impacto na economia brasileira, demonstra seu potencial e robustez.

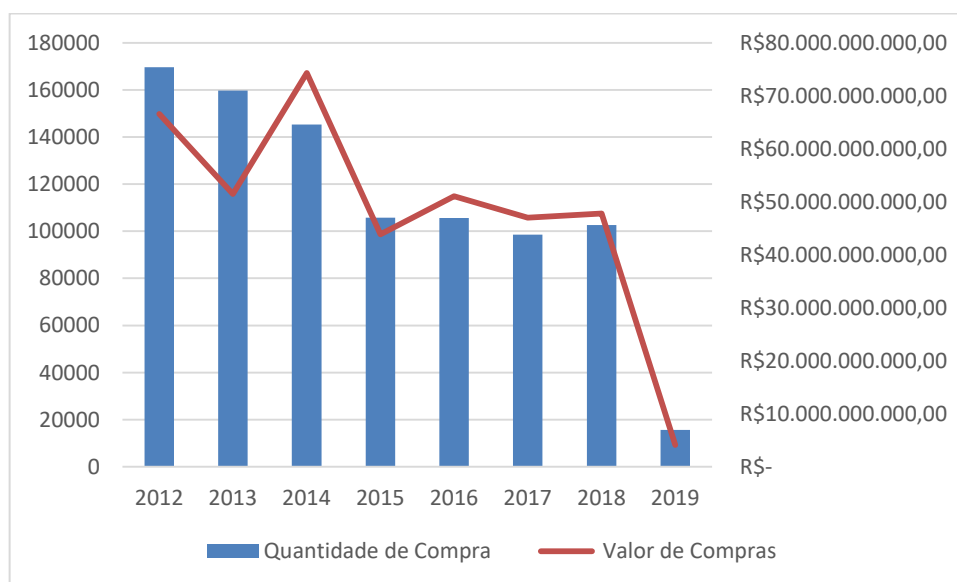
#### *2.1.5. O Processo de Compras Públicas em Números*

O Portal “Compras Governamentais”, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), traz dados que concentram, em um só local, os dados de compras públicas realizadas no país. Apenas até abril de 2017 (data da coleta de dados), conforme aponta o Painel de Compras Públicas do Governo Federal

(MPOG, 2017), foram realizados 17.991 processos de compras totalizando o valor de R\$ 10.894.583.856,59.

Estes dados, quando comparados em relação ao passar dos anos, permitem observar a importância das compras públicas para a economia nacional.

**Gráfico 01 - Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a 26 de julho/2019**



Fonte: Elaboração própria, com base em MPOG, 2019.

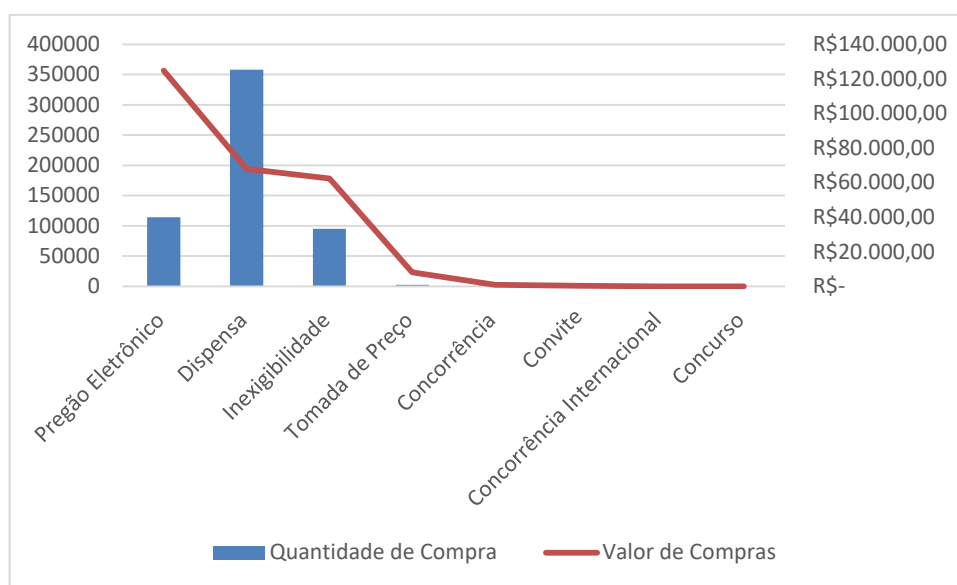
Pelo gráfico 01, que aponta a quantidade e valores despendidos por meio de compras públicas no período de 2012 a junho de 2019, é possível observar que os dados de compras refletem um cenário muito impactante para a economia nacional. O volume de compras públicas, medido na casa dos bilhões, permanece em altos volumes em todos os anos, com exceção de 2019, que proporcionalmente é muito menor que nos anos anteriores, pois se trata

de um ano que, segundo as projeções econômicas de crise, onde as despesas serão reduzidas ao máximo em função do orçamento público.

É possível observar ainda que, apesar de 2012 e 2013 concentrarem um volume de compras sensivelmente maior, 2014 foi o ano de maior gasto, em termos financeiros, com compras públicas no país. A queda de volume e recursos nos anos seguintes pode ser explicada, também, pela crise econômica que abate o país desde então.

Além dos dados gerais, é importante também observar os dados desagregados, quanto do volume total de compras foi realizado em cada modalidade licitatória, conforme aponta o gráfico 02. Houve uma mudança na modalidade de compras nos últimos dois anos (Gráfico 02 a e b).

**Gráfico 02a - Modalidades de Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a 26 de junho/2019**



Fonte: Elaboração própria, com base em MPOG, 2019.

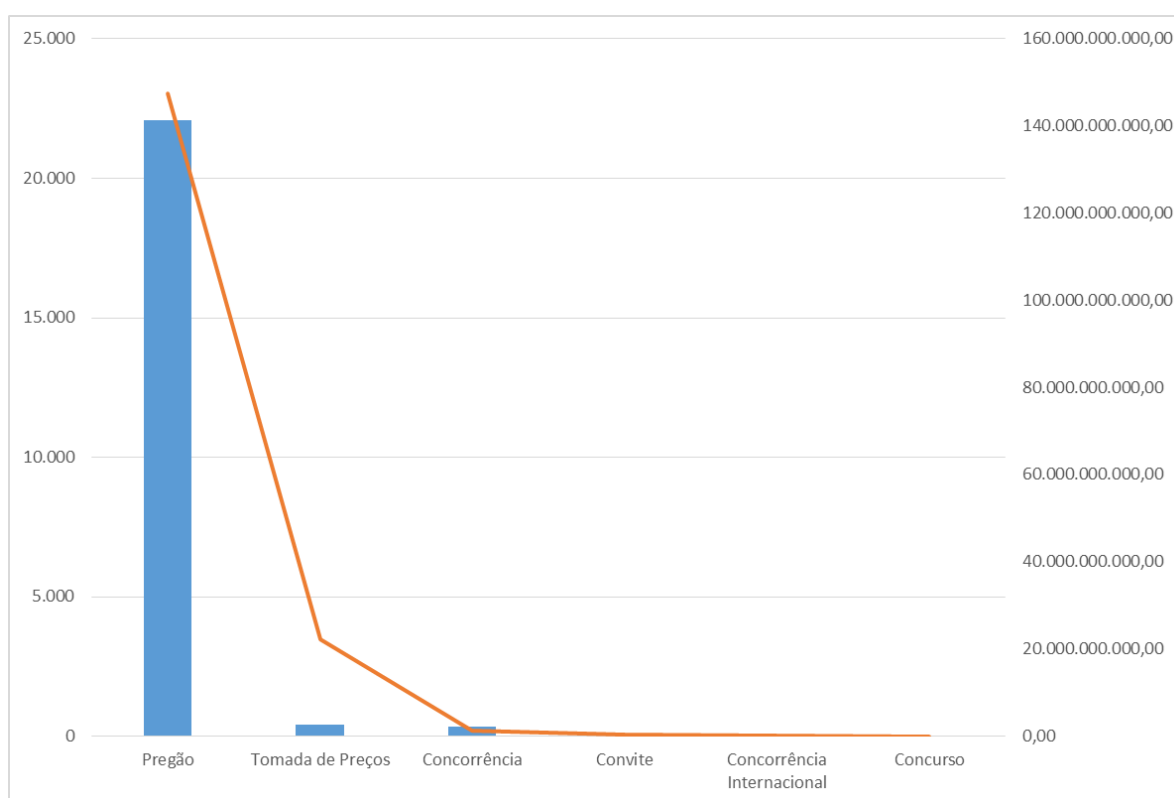
Os gráficos 02 (a e b) apontam em suas barras o volume de compras realizadas por modalidade, contabilizadas no eixo esquerdo, e a linha gráfica presente representa o valor em reais das transações efetuadas, contabilizados no eixo direito.

É possível perceber (graf. 02 a) a magnitude do procedimento de dispensa, provavelmente em função das mudanças de valores ocorridas em 2018 (Decreto Nº 9412/18 que atualizou Valores das Modalidades de Licitação e Limites de Dispensa) seguido do pregão eletrônico e casos de inexigibilidade. A modalidade de concorrência, foco do presente

trabalho que era significativa no momento da concepção do projeto (2017), no momento apresenta pouco destaque.

É possível perceber essa diferença no Gráfico 02 b, a seguir cujo intervalo foi entre 2012-2017. Observa-se um grande destaque dado ao procedimento de pregão eletrônico, seguido da tomada de preços e da modalidade de concorrência, foco do presente trabalho.

**Gráfico 02b - Modalidades de Compras públicas realizadas em volume e recursos, no período de 2012 a abril/2017\*- Início da Pesquisa**



Fonte: Elaboração própria, com base em MPOG, 2017.

Em 2017 o cenário era que apesar do enorme destaque dado ao pregão eletrônico, este era muito utilizado pelo Governo Federal dado que este ente federado possuía condições para realizar tal procedimento, entretanto, **não era o caso da maioria dos 5.570 municípios brasileiros**, que ainda hoje encontram na modalidade concorrência a forma de executar suas compras. Dessa forma, mesmo que o foco do presente trabalho seja o olhar para o governo federal, é importante observar que a modalidade de concorrência continua sendo uma opção de muitos entes federados.

Outra questão a ser considerada é que, apesar de pouco expressivo frente aos processos realizados por meio de pregão eletrônico, os processos da modalidade concorrência se referem a 3.727 processos ocorridos entre 2012 a abril de 2017, somando a quantia de R\$ 1.398.952.840,65.

Por todo o exposto acerca do regramento dos procedimentos de aquisições no setor público, é importante termos claro como iniciativas de inovação podem tornar estes procedimentos mais flexíveis, ágeis e de acordo com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. Neste busca-se de trazer elementos da iniciativa privada para o Setor Público, pois mesmo que a finalidade seja distinta, é possível aperfeiçoar os métodos empregados.

## **2.2 - Gerenciamento de Aquisições no Poder Público sob a perspectiva do PMBOK**

De acordo com Freitas e Dacorso (2014) no Brasil, a inovação no setor público tem ocorrido a partir das práticas inovadoras do setor privado. No presente capítulo será conceituada, a partir do PMBOK, a área de Gerenciamento de Aquisições no Poder Público, deixando claro sua função e importância para uma adequada gestão de projetos, imprimindo destaque aos grupos de processos pertencentes a áreas e apresentando as boas práticas de aquisição de produtos e seu potencial para gerar eficiência e economicidade nas compras. Segundo Mangelli (2013) *“O gerenciamento de projetos consiste na aplicação de conhecimentos, habilidades, técnicas e ferramentas a um projeto, para que o mesmo obtenha sucesso.* (MANGELLI, 2013.p. 6).

Importante ressaltar que existe em todo mundo diversos modelos de gestão de projetos, que fornecem as ferramentas necessárias para a execução de projetos e que se diferenciam pelo enfoque de gestão que abordam, dentre as quais podemos citar: a) PRINCE2 (Project in a Controlled Environment); b) International Competence Baseline (ICB) da International Project Management Association (IPMA); c) Association of Project Management Body of Knowledge (APMBok) da APM; d) Project in Controlled Environments (PRINCE2) do Office of Government Commerce (OGC); e) Guia PMBOK do PMI. (Mangelli, 2013.p.14). Este último que vamos nos utilizar por ser o mundialmente mais difundido e possui uma abordagem mais administrativa.

Para entender como o PMBOK pode permitir melhores práticas para o Poder Público, é importante inicialmente entender o que este projeto significa. O guia *Project Management*

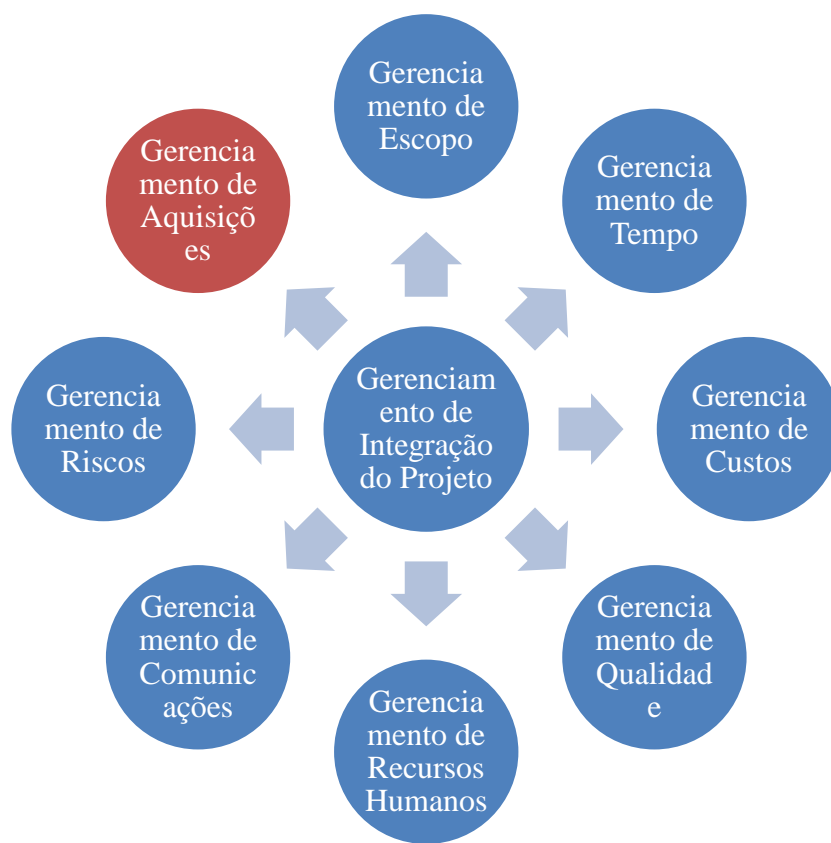
*Body of Knowledge* (PMBOK) é um conjunto de práticas na gestão de projetos organizado pelo instituto PMI e é considerado a base do conhecimento sobre gestão de projetos por profissionais da área (PMI, 2013).

Este guia, elaborado inicialmente pelo *Project Management Institute* (PMI), surgiu de uma tentativa da década de 1980 de documentar e padronizar as práticas normalmente aceitas na gerência de projetos, sendo que a primeira edição de "*A Guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK Guide)" foi publicada em 1996 (PMI, 2013). Desde então foram publicadas diferentes edições, sempre com melhorias e mudanças. A mais atual versão do Guia PMBOK é a quinta edição (PMI, 2013). Tanto o PMBOK como o PMI<sup>7</sup> são instituições reconhecidas internacionalmente pela excelência na área de gerência de projetos, e organizam o gerenciamento de projetos em diferentes áreas do conhecimento, conforme Figura 02:

**Figura 02 – Áreas de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos do PMBOK**

---

<sup>7</sup> A PMI é a maior associação mundial de profissionais de gestão de projetos, sendo 545.051 associados no mundo, dos quais 10.675 são brasileiros, segundo o *PMI REP Update*, publicação do PMI exclusiva para os R.E.P.s (Registered Education Providers)



Fonte: Elaboração própria, com base em PMI (2013).

O Guia PMBOK apresenta um “subconjunto do conhecimento em gerenciamento de projetos que é amplamente reconhecido como boas práticas” (PMBOK, 2013, p. 02), representadas na figura 01, que representam os elementos essenciais para boas práticas em gestão. Ainda segundo o Guia, o PMBOK é:

*“(...) ‘Amplamente Reconhecido’, e reconhecido significa que o conhecimento e as práticas descritas são aplicáveis na maioria dos projetos na maior parte das vezes, e que existe um consenso em relação ao seu valor e utilidade. ‘Boa prática’ significa que existe um consenso de que a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas pode aumentar as chances de sucesso de muitos projetos” (PMBOK 2013, p. 02).*

Entre as áreas de conhecimentos em Gestão de Projetos apresentadas no PMBOK, está o Gerenciamento das Aquisições do Projeto. Essa área de conhecimento:

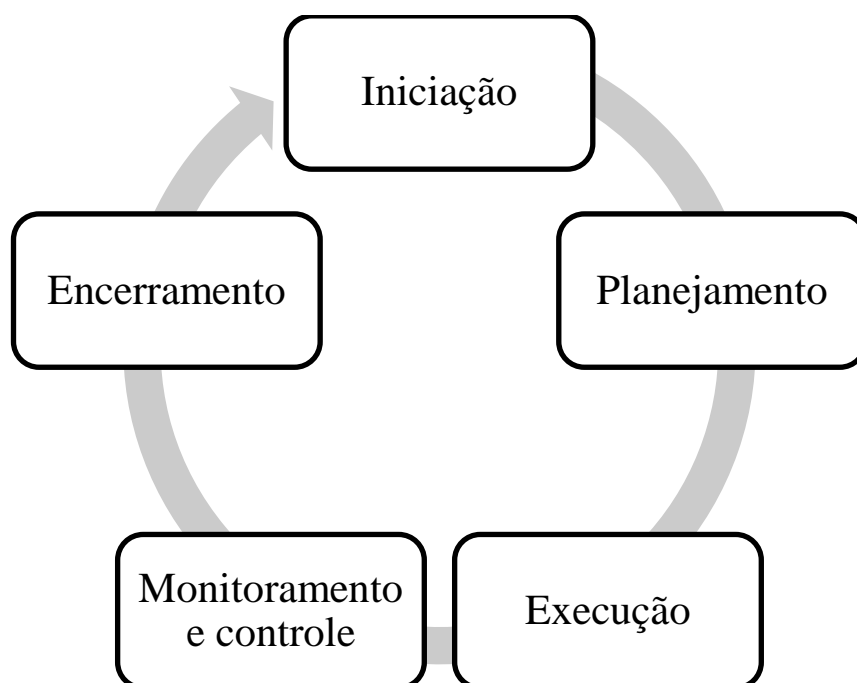
*“(...) inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados [abrangendo] os processos de gerenciamento de contratos e controle de mudanças que são necessários para desenvolver e administrar contratos ou pedido de compra”.* (PMBOK 2013, p. 02).

Assim o gerenciamento de aquisições nas organizações possui duas perspectivas: como compradora, com a aquisição de produtos, serviços ou resultados ou fornecedora provendo os produtos, serviços ou resultados em troca de recursos em geral financeiros para primeira os contratos constituem como meios necessários para a condução dos negócios, para segunda o contrato constitui-se como oportunidade de negócios (GARRET, 2001). Aqui focaremos nas organizações como compradoras.

O gerenciamento de aquisições, portanto, busca adquirir bens e serviços para o projeto, ação que será plenamente realizada quando as demais áreas do conhecimento também forem levadas em consideração: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, Recursos Humanos, comunicações e riscos. Isto porque é importante ter em mente que os processos de gerenciamento das diferentes áreas de conhecimento interagem entre si para os melhores resultados (PMBOK, 2013). Ideia que é reforçada por Huston (1996), para qual o objetivo do gerenciamento de aquisições é realizar as compras externas ao projeto, seguindo os parâmetros técnicos de desempenho, qualidade, prazo e custo

Em linhas gerais, o Guia PMBOK reconhece 47 processos que podem ser divididos em 5 grupos de processos das áreas de conhecimento já mencionadas, que são típicas em quase todas as áreas de projetos. Os grupos são apresentados pela Figura 03:



**Figura 03 – Grupos de processos - PMBOK**

Fonte: Elaboração própria, com base em PMI (2013).

Os cinco grupos de processos das áreas de conhecimento, retratados na Figura 03, são essenciais pois organizam a lógica de gestão em toda a cadeia. Estes grupos de processos podem ser aplicados a inúmeros setores, em especial as áreas de conhecimento às quais o PMBOK se debruça. Desta maneira, a partir destes regramentos e segmentações, é possível traçar algumas relações entre as áreas de conhecimento, os grupos de processos de gerenciamento e os 47 processos de gerenciamento de projetos, conforme tratado no quadro 04.

**Quadro 04 – Áreas de Conhecimento e Processos de Gerenciamento – PMBOK**

ÁREAS DE CONHECIMENTO	INICIAÇÃO	PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO	MONITORAMENTO E CONTROLE	ENCERRAMENTO
Integração	.1. Desenvolve	.2. Desenvolver o	.3. Orientar e gerenciar	.4. Monitorar e controlar o	.6. Encerrar o projeto ou fase

	o termo de abertura do projeto	plano de gerenciamento do projeto	o trabalho do projeto	trabalho do projeto .5. Realizar o controle integrado de mudanças
Escopo		.1. Planejar o Gerenciamento do Escopo .2. Coletar os requisitos .3. Definir o escopo .4. Criar a EAP		.5. Validar o escopo .6. Controlar o escopo
Tempo		.1. Planejar o gerenciamento do Cronograma .2. Definir as atividades .3. Sequenciar atividades .4. Estimar os recursos das atividades .5. Estimar as durações das atividades .6. Desenvolver o cronograma		.7. Controlar o cronograma
Custos		.1. Planejar o gerenciamento dos Custos .2. Estimar custos .3. Determinar o orçamento		.4. Controlar os custos
Qualidade		.1. Planejar o gerenciamento da qualidade	.2. Realizar a garantia de qualidade	.3. Controlar a qualidade
Recursos Humanos		.1. Planejar o gerenciamento dos recursos humanos	.2. Mobilizar a equipe do projeto .3. Desenvolver a equipe do projeto	

			.4. Gerenciar a equipe do projeto	
Comunicaç ões		.1 Planejar o gerenciamento das comunicações	.2. Gerenciar as comunicação es	.3. Controlar as comunicações
Riscos		.1. Planejar o gerenciamento dos riscos .2. Identificar os riscos .3. Realizar a análise qualitativa dos riscos .4. Realizar a análise quantitativa dos riscos .5. Planejar as respostas aos riscos		.6. Controlar os riscos
Aquisição		.1. Planejar o gerenciamento das aquisições	.2. Conduzir as aquisições	.3. Controlar as aquisições .4. Encerrar as aquisições
Partes Interessada s	.1. Identificar partes interessadas	.2. Planejar o gerenciamento das partes interessadas	.3. Gerenciar o envolviment o das partes interessadas	.4. Controlar o envolvimento das partes interessadas

Fonte: Elaboração própria com base em PMBOK, (2013)

O quadro 04 traz o detalhamento das diferentes etapas das áreas de conhecimento listadas pelo PMBOK (2013). É possível perceber que cada área possui diferentes interfaces e respostas nas etapas de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento. Um bom gestor precisa conhecê-las não apenas para saber como aplicar a seu trabalho, mas também para melhorá-lo. No presente trabalho será focado o processo de aquisição.

### 2.2.1. O Gerenciamento de Processos de Aquisição segundo PMBOK

Conforme mencionado, o gerenciamento de aquisições do projeto inclui os processos para comprar ou adquirir os produtos, serviços ou resultados necessários de fora da equipe ou do órgão ou setor responsável pelo projeto para realizar o trabalho, seja público ou privado. Esse processo envolve obtenção de respostas de fornecedores, seleção de um fornecedor e adjudicação de um contrato.

A seleção de fornecedores, negociação de preços e condições de compras, o estabelecimento de contratos e ordens de compras, bem como a execução de procedimentos para receber e pagar, quando não existe um setor financeiro, é realizada pelo o setor de compras, (ROSA, 2010, p. 97). A diferença entre as compras realizadas no setor privado comparada às do setor público é que para que a última ocorra existe um critério a ser seguido, “*os requisitos de licitação para compra de bens de qualquer natureza*” (SOUZA; DIAS, 2015, p. 170).

Mesmo sendo um modelo pensado inicialmente para a iniciativa privada, também no setor público se observa que os processos envolvem contratos legais entre um **comprador** e fornecedor (PMBOK, 2013). O Guia PMBOK afirma que a equipe de gerenciamento do projeto é diretamente responsável por assegurar que todas as aquisições realizadas atendam às necessidades específicas do projeto e, ao mesmo tempo, cumpram as políticas de aquisição da organização. No caso das aquisições por órgãos públicos, a comissão de licitação definida em ato administrativo interno representa a equipe de gerenciamento do projeto de aquisição.

O PMBOK estabelece algumas regras gerais:

- Os contratos exigem formalidade
- Todos os requisitos do produto e gerenciamento de projetos devem estar definidos no contrato, com o maior grau de profundidade possível.
- Se não estiver no contrato, só poderá ser feito se uma solicitação de mudança, desde que for amplamente embasada e for emitida autorização do responsável geral do projeto, por parte do cliente.
- Se estiver no contrato, deve ser feito
- As mudanças no contrato devem estar por escrito
- Os contratos devem ajudar a reduzir o risco do projeto
- Os contratos estabelecem uma relação legal

- A maioria dos governos apoia todos os contratos, fornecendo um sistema judicial para resolução de disputas

Todas estas regras visam garantir que o processo de aquisição siga o devido processo legal, considerando todas as cláusulas estabelecidas em contrato e certificando que tanto o contratante, no caso o cliente, quanto o contratado, no caso o fornecedor, estejam aptos a participar da negociação e tenham seus direitos e obrigações estabelecidas formalmente. A fim de atender a todas as regras, o PMBOK indica como função do gerente de projetos:

- Ter domínio sobre o processo de aquisições e dos termos e as condições do contrato
- Garantir que o contrato contenha todos os requisitos de gerenciamento de projeto considerados necessários, como comparecimento a reuniões, relatórios, ações e comunicações
- Identificar riscos e incorporar mitigação e alocação de riscos no contrato
- Ajudar a adaptar o contrato às necessidades exclusivas do projeto
- Envolver-se durante a negociação do contrato para proteger o relacionamento com o fornecedor
- Proteger a integridade do projeto e a fornecer a capacitação e recursos para que o trabalho seja concluído
- Exigir o cumprimento de todo o contrato e não apenas da declaração do trabalho do contrato
- Trabalhar com o gerente de contratos para gerenciar as mudanças no contrato

As funções são complementares e buscam garantir condições mínimas para a melhor execução das funções de gerência. É possível adaptar estas funções para olhares mais centralizados ou mais descentralizados, sendo que há vantagens e desvantagens em cada configuração de contratos.<sup>8</sup> É possível apontar algumas destas vantagens e desvantagens para o comprador, segundo quadro 05:

---

<sup>8</sup> Podemos entender Contratação centralizada como quando uma organização possui um departamento de compras que fica responsável por fazer todas as compras e contratações de todos os projetos da empresa, sendo o gerente do departamento o responsável por decidir qual compra será feita. As vantagens desse modelo consistem no fato de ser mais econômica; permitindo maior controle dos esforços de contratação; maior grau de especialização e podem ser aplicados procedimentos padronizados para todas as ordens de compras, permitindo aumento de eficiência, já as desvantagens consistem na possibilidade de um gargalo na capacidade de execução

### Quadro 05 – Vantagens e desvantagens de centralização e descentralização

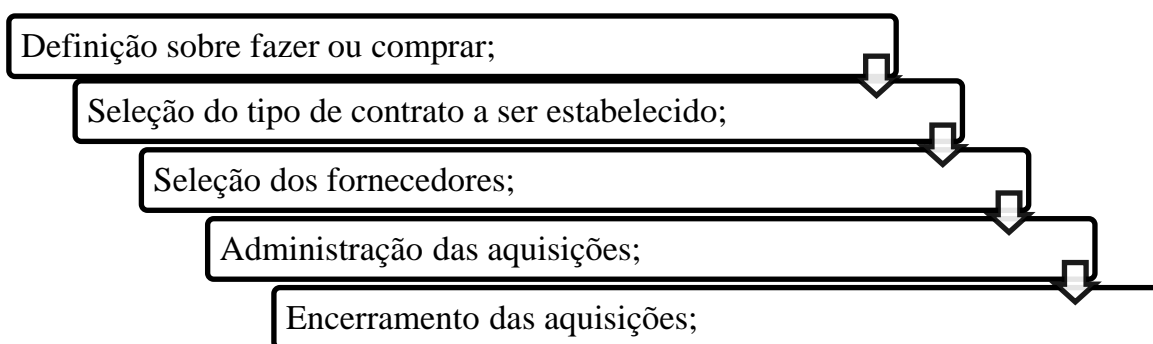
DESVANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO	VANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma pessoa de contratos pode trabalhar em muitos projetos</li> <li>• Pode ser mais difícil obter ajuda sobre contratos, quando necessário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimentos sobre contratações</li> <li>• Um departamento de contratação fornecerá a seus empregados melhoria contínua, treinamento e compartilhamento das lições aprendidas</li> <li>• Práticas padronizadas na empresa</li> <li>• Os profissionais de contratações têm um caminho de carreira claramente definido na profissão de contratação</li> </ul>
VANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO	DESVANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso mais fácil aos conhecimentos sobre contratações, porque os especialistas em contratos estão na equipe</li> <li>• Mais fidelidade ao projeto</li> <li>• Experiência em contratações com mais foco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há departamento funcional para qual a pessoa de contrato volte depois da conclusão do projeto</li> <li>• Dificuldade para manter um alto nível de conhecimento sobre contratações na empresa</li> <li>• Duplicação de conhecimentos e uso ineficiente dos recursos de contratações entre os projetos</li> <li>• Pouca padronização das práticas de contratações de um projeto para o seguinte</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em PMBOK, 2013.

da compra e menor atenção às necessidades individuais dos projetos. Já a contratação descentralizada – pode ser entendida como quando em cada um dos projetos, temos uma pessoa especializada para realizar o processo de compras, sendo o gerente de projetos o responsável pela decisão final da compra, as vantagens desse modelo são maior controle/autoridade sobre o processo de compras; maior familiarização com os requisitos do projeto e maior flexibilidade para atender às necessidades do projeto; já as desvantagens são a duplicação dos esforços de contratação entre os projetos e consequentemente aumento de custos; falta de processos padronizados e dificuldade de manter um alto nível de especialização em aquisições na organização. (PMBOK, 2013)

Uma vez que há escolhas que determinarão diretamente os resultados das aquisições realizadas, um primeiro passo fundamental é o devido **Planejamento das aquisições**: durante o planejamento é necessário que haja documentação das decisões de compras do projeto, em que se especifique a forma como as aquisições ocorrerão e identifique quais os potenciais fornecedores, tendo clara a definição sobre quais produtos e serviços deverão ser adquiridos para um determinado projeto. Esse planejamento envolve algumas ações básicas:

**Figura 04 – Ações Básicas de Planejamento de Aquisições -PMBOK**



Fonte: Elaboração própria, com base em PMI (2013).

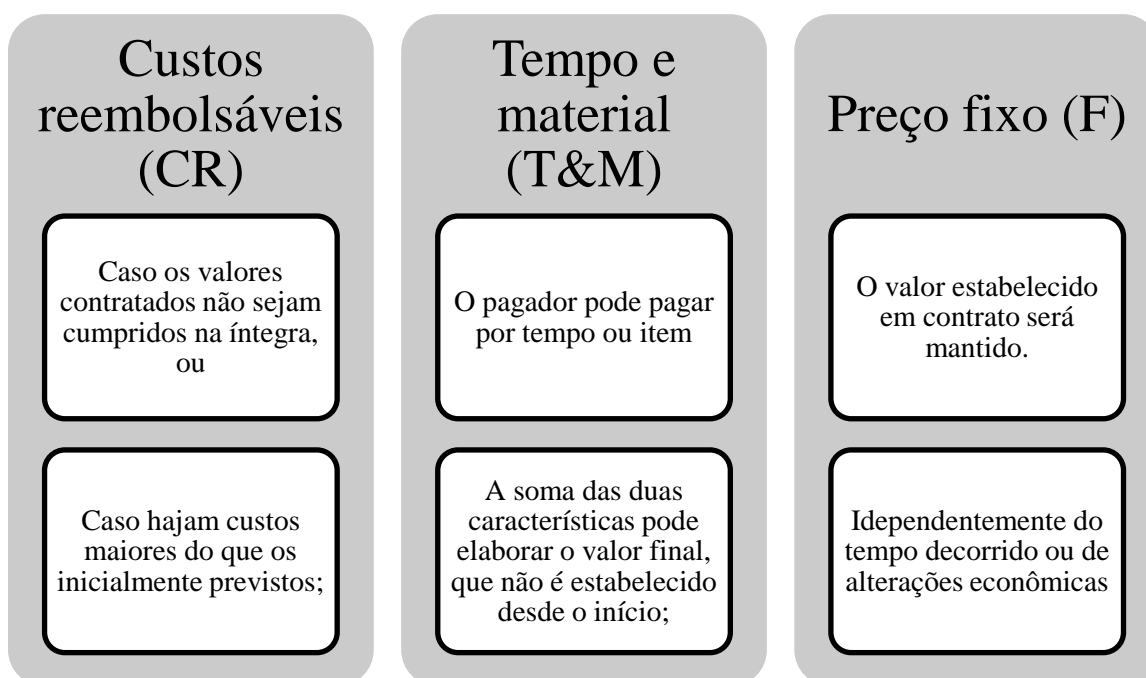
A Figura 04 detalha as ações básicas de planejamento de aquisições, que inicialmente parte da decisão sobre Fazer ou Comprar, dado que fazer envolve custos, mas, dependendo do seu impacto, pode ser mais vantajoso do que comprar. O PMBOK (2013) indica que possíveis economias de custos, em escala ou não, podem ser excedidas pelo custo de gerenciar as aquisições, sendo que o Guia PMBOK indica que um dos principais motivos para comprar é terceirizar parte dos riscos. Partindo destes pressupostos, a decisão sobre Fazer torna-se melhor se, por exemplo, a empresa tem uma fábrica ou força de trabalho ociosa ou que pode ser ampliada a fim de prover o bem ou serviço necessário, ou ainda, por exemplo, se a empresa quer manter o controle sobre o processo, ou ainda se o trabalho envolve informações ou procedimentos proprietários, o que em geral “amarra” o comprador ao fornecedor por tempo indeterminado.

De acordo com Zuccato Júnior (2014), com base no guia PMBOK, há algumas características específicas dos projetos de aquisições que precisam ser analisadas criteriosamente. São elas: as partes interessadas no projeto; os objetivos e prioridades do projeto; a complexidade do projeto; localização; custos; tecnologia envolvida; multiplicidade

e simultaneidade dos contratos; estrutura de gerenciamento; infraestrutura do site; conjuntura econômica; situação dos mercados; contornos tributários; fatores sociais e políticos.

Definida a escolha sobre fazer ou comprar, é necessário selecionar o tipo de contrato. O objetivo desta ação é obter uma distribuição razoável do risco entre o comprador e o fornecedor, já que o contrato estabelece ônus e bônus para todas as partes, havendo assim, conforme o PMBOK (2013) incentivo para o desempenho eficiente e econômico do fornecedor. Em geral existem 3 tipos de contratos, conforme figura 05:

**Figura 05 – Tipo de Contratos - PMBOK**



Fonte: elaboração própria, com base em PMI (2013).

O PMBOK (2013) diferencia então os contratos de acordo com os custos reembolsáveis, ou tempo e material aplicados, ou ainda por tempo fixo, conforme Figura 05. Independentemente do tipo de contrato, importante ainda considerar que existem diversas ferramentas apontadas pelo próprio PMBOK (2013), a fim de tornar os contratos mais eficientes.

É importante descartar aqui o Código Civil Brasileiro (Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), estabelece as espécies de contratos típicos, disciplinados na lei com designação própria, cada um sendo portador de uma característica, a título de exemplificação aqui vamos agrupá-lo (Quadro 06) por sua função e maior uso, sendo:





**Quadro 06: Tipos de Contrato segundo o Código Civil Brasileiro.**

<i>TIPOS DE CONTRATO</i>		<i>EXPLICAÇÃO</i>
<i>Contrato de</i>		
<i>Compra e Venda</i>		Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro (Art. 481)
<i>Locação</i>		Uma das partes se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo da coisa não fungível, mediante certa retribuição (Art. 565)
<i>Empréstimo</i>	Comodato	O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto (Art.579)
	Mútuo	O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade. (Art. 568)
<i>Prestação de</i>		
<i>Serviços</i>		Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito (que não estiver sujeita às leis trabalhistas ou a lei especial), material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição (Art. 594)
<i>Empreitada</i>	Mão de Obra	Prestação de Serviços com o fornecimento de mão de obra, a empresa prestadora disponibiliza seu pessoal e o pagamento é efetivado pela apropriação das horas trabalhadas em um determinado período.
	Mista	Empreiteiro, além da mão de obra, fornece os materiais, que correm por sua conta os riscos até o momento da entrega da obra, a contento de quem a encomendou (Art. 611)
	Global	O prestador de serviço apresenta preço fechado para a execução do objeto a ser contratado, arcando com os riscos da diferença do valor orçado em relação aos custos reais.
	Etapas	Hipótese em que o desenvolvimento do projeto se faz por

	etapas, que serão pagas após aceitas. As aceitações serão definitivas e, após sua efetivação.
Unitário	Hipótese que o pagamento se faz em função das medições das quantidades utilizadas e do preço unitário pactuando

Fonte: Código Civil Brasileiro (Lei N° 10.406/02)

Existe ainda aqueles que são considerados os contratos atípicos, são os criados pelas partes com base no princípio da autonomia da vontade, são exemplo e características:

#### Quadro 07: Contratos Atípicos

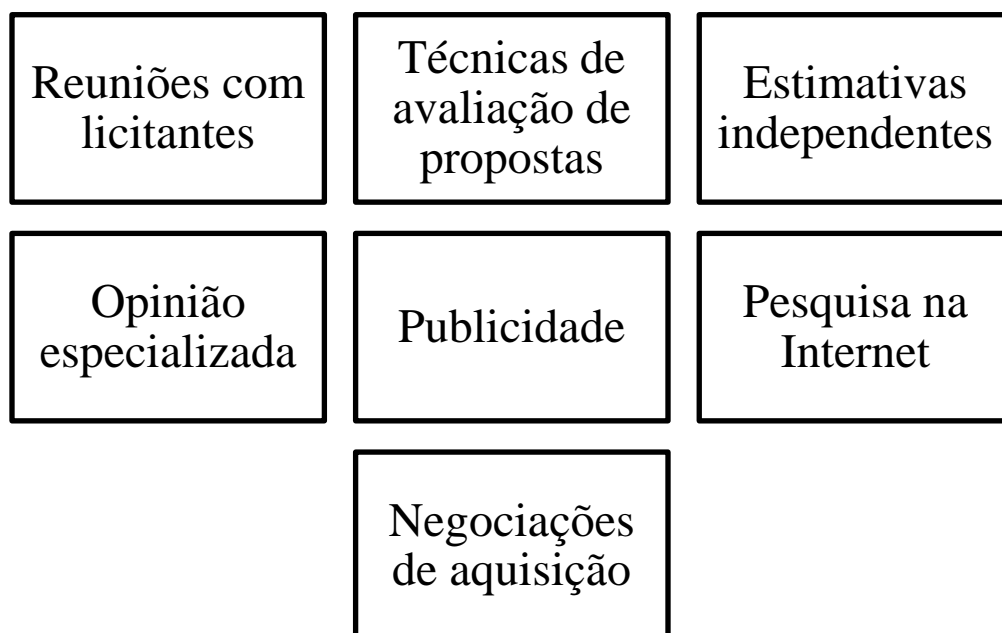
TIPOS DE CONTRATO	EXPLICAÇÃO
<i>EPC</i>	<i>Engineerring, procurement and construction</i> . A empresa contratada fica responsável pela engenharia, aquisição e construção e, portanto, com risco do funcionamento/integração das partes (HUSE, 2002)
<i>EPCM</i>	A empresa assume a responsabilidade pela supervisão ou gerenciamento, mas não pela construção. (HUSE, 2002)
<i>Turnkey</i>	É o contrato tipo EPC, em que o objeto contratado é entregue pronto, acabado, operando, e são estabelecidas taxas de sucesso ou garantia de desempenho ( <i>performace bond</i> ), sem que o contratante interfira no gerenciamento da contratada. (HUSE, 2002)
<i>Acordo de Aliança</i>	Execução de projeto EPC por equipe integrada, de contratante e contratado, sendo responsável pela elaboração da engenharia, planejamento, orçamento e análise de risco.
<i>Contrato de Nível de Serviço</i>	<i>Service Level Agreement</i> (SLA). Utilizado em terceirizações no qual o prestador de serviço e o comprador, firmam um pacto, inclusive com remuneração, definido por indicadores de qualidade e os níveis que eles devem possuir
<i>Parceria Público Privado</i>	Administrativ o Contrato administrativo de concessão, com a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação

		pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Lei No 11.079. Art. 2)
	Patrocinada	Contrato administrativo de concessão, com a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Lei Nº 11.079/04. Art. 2)
<i>Sociedade e de Propósito Específico Consórcio</i>		É uma sociedade empresária cuja atividade é bastante restrita, podendo em alguns casos ter prazo de existência determinado, normalmente utilizada para isolar o risco financeiro da atividade desenvolvida (Lei No 11.079/04)
		As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, sem personalidade jurídica, com duração determinada, que tem por objetivo a construção de um empreendimento que supere a capacidade empresarial isolada (Lei. 6.404/76. Art. 278)

Fonte: Autoria própria.

Dentre as ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas para a construção do planejamento de aquisições, é possível mencionar diferentes técnicas, conforme figura 06:

**Figura 06 – Ferramentas e Técnicas para Planejamento de Aquisições**



Fonte: Elaboração própria, com base em PMI (2013).

A Figura 06 apresenta, mas não esgota, as ferramentas e técnicas para planejamento de aquisições, como consulta a fornecedores para maiores detalhes sobre a construção de edital, por meio de reuniões com licitantes, ou consulta à opinião especializada de técnicos ou estudiosos de determinados temas. O ideal é que a administração se valha de quantas técnicas e ferramentas sejam necessárias para realizar o processo licitatório da melhor maneira possível.

Uma vez definido o tipo de contrato, é necessário selecionar fornecedores a partir da análise das propostas iniciais. O PMBOK (2013) afirma que é possível aplicar os critérios de avaliação de capacidade identificados no plano de aquisições. O PMBOK (2013) indica algumas alternativas para esta seleção. Segundo o Guia, o fornecedor escolhido pode:

- Ser solicitado a assinar um contrato padrão;
- Ser solicitado a fazer uma apresentação e, se tudo funcionar, passar para as negociações;
- Os fornecedores podem ser solicitados a fazer apresentações e o selecionado passar para as negociações;
- O comprador pode negociar com um ou mais fornecedores.

É possível perceber que o PMBOK (2013) apresenta uma série de opções para que a organização escolha sempre o melhor fornecedor possível. Uma vez que o contrato de aquisição com o fornecedor escolhido esteja vigente, é fundamental administrar as aquisições, sendo esse o processo de gerenciar as relações de aquisição, monitorar o desempenho do contrato e fazer mudanças e correções conforme necessário. Nesta fase precisam ocorrer algumas ações fundamentais, como, segundo apontado pelo PMBOK (2013), por exemplo:

- Revisar faturas
- Concluir o controle integrado de mudanças
- Documentação
- Fazer e gerenciar as mudanças
- Autorizar pagamentos
- Interpretar o que o contrato significa
- Solucionar controvérsias
- Realizar reuniões
- Comunicar o desempenho
- Garantir que somente pessoas autorizadas se comuniquem com o fornecedor
- Trabalhar com o gerente de contratos para gerenciar as mudanças e a conformidade com o contrato
- Analisar as reclamações
- Controlar a qualidade
- Verificar o escopo
- Identificar riscos
- Monitorar e controlar os riscos
- Divulgar as mudanças para as partes apropriadas
- [outros que forem considerados cabíveis]

Dentre as ações fundamentais para a administração correta dos contratos, vale destacar a necessidade de documentação, dado que certificará que todos os itens do contrato foram satisfeitos, bem como controlar a qualidade do produto ou serviço entregue e analisar possíveis reclamações, tanto internas quanto externas, tomando as devidas providências quanto às mesmas.

As ações fundamentais listadas pelo PMBOK (2013), vale salientar, não esgotam o tema, ainda é possível que outras ações sejam realizadas para garantir o melhor desempenho

dos contratos. Mas este, vale destacar, não é o fim do processo. O processo de gerenciamento de aquisições, por sua vez, só será encerrado quando houver um processo de finalização de cada aquisição do projeto, realizado quando (1) um contrato termina, ou (2), quando um contrato é rescindido antes que o trabalho seja concluído.

Mesmo na fase de encerramento, é preciso que o gestor responsável esteja atento a algumas características. Isto é, segundo o PMBOK (2013), ainda existe trabalho a ser realizado durante o encerramento dos contratos, sendo alguns deles:

- Verificação do produto
- Encerramento financeiro
- Atualizar os registros no sistema de gerenciamento de registros
- Relatórios de desempenho finais do contrato
- Arquivo do contrato
- Auditorias de aquisições
- Lições aprendidas
- Aceitação formal e encerramento

Todos estes elementos, desde as primeiras escolhas para um processo de aquisição até o seu planejamento exaustivo e o encerramento formal do processo, configuram o que o PMBOK (2013) considera como ideal para uma gestão mais eficiente e comprometida com resultados. É possível perceber que alguns traços podem ser comparados aos processos tradicionais de licitação, mas muito ainda é preciso seguir para conseguir aproximar as duas lógicas.

### *2.2.2 O Gerenciamento de Processos de Aquisição*

Mesmo se tratando de um recorte específico que, nem sempre, corresponde à realidade da administração pública brasileira, considera-se que o olhar para projetos é essencial para garantir objetividade e resultados, sendo, portanto, uma abordagem adequada. Como afirma Gallo (2013), em 2008 o próprio PMBOK reconheceu as peculiaridades do setor público e publicou uma edição especial para este setor. Conforme já mencionado, o governo brasileiro, a partir da CF/1988, passou, em tese, a realizar as políticas públicas baseada em projetos, tendo como unidades de organização programas e projetos, todos eles estruturadas com objetivos, ações, atividades, metas, indicadores, cronogramas e orçamento por unidade,

modelo próximo ao apresentado no PMBOK. Nesta mesma linha, os autores (XAVIER et al, 2013) argumentam justamente a importância do olhar para projetos para a busca de uma gestão mais eficiente e eficaz em implementação de mudanças positivas em uma organização.

Xavier e colaboradores (2013) destacam que, dentre os processos do PMBOK, a possibilidade de contratação de resultados e a contratação fora da equipe do projeto são fatores essenciais que tem grande potencial para garantir melhores resultados ao processo. A contratação de resultados é um elemento que melhora a gestão de contratos, pois esta gestão passa a se pautar pelos resultados alcançados, mais do que quantidade de produtos, horas trabalhadas, e assim por diante. Se o objeto do contrato não é satisfatoriamente cumprido, o próprio contrato prevê penalidades, o que garante o melhor resultado. Já a contratação de pessoas ou serviços fora da equipe do projeto, resposta à dúvida inicial do PMBOK (2013) entre fazer ou contratar/comprar, reflete uma preocupação não apenas quanto à capacidade do contratante, mas também como trazer para uma organização *expertise* e inovação que, às vezes, não é possível construir internamente. Vale destacar que o PMBOK prevê a possibilidade de mudança durante a implementação do projeto, por sugestão do fornecedor, visando melhoria – redução de custo por substituição de um produto.

Outro elemento que precisa ser levado em conta é que o gerenciamento de aquisições não é restrito apenas ao setor responsável por tal processo. Xavier e colaboradores (2013) apontam uma série de interfaces com outras áreas dentro de uma mesma organização, conforme figura 07:

**Figura 07 – Interfaces entre as áreas**





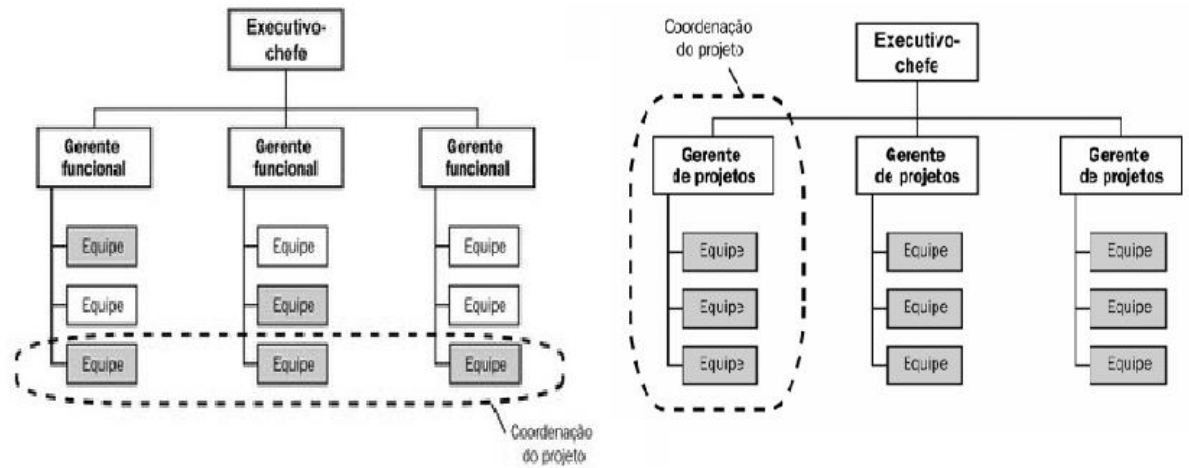
Fonte: XAVIER et. al. (2013).

Pela Figura 07 é possível perceber que o setor de aquisições precisa estar diretamente alinhado a outras áreas da organização, como a área responsável por questões financeiras, de garantia de qualidade, entre outros. Sem o envolvimento direto dos setores essenciais, por exemplo qual setor vai utilizar o produto ou serviço licitado, qual o tempo previsto para pagamento do fornecedor, entre outros, há mais incerteza no processo licitatório, e menos efetivo será o seu planejamento.

Nunes, Lima e Silva (2014) vão além, apontando que não apenas o setor responsável pelo gerenciamento de aquisições deve ter contato com os demais setores, como o inverso também é válido, pois uma vez que as aquisições são essenciais para o funcionamento da organização, todos os setores devem estar alinhados. Como apontam os autores: “*As compras, como uma função administrativa, têm a responsabilidade de participar do planejamento e das previsões de sua empresa*”. (HEINRITZ; FARRELL, 1972, p.252 apud NUNES, LIMA E SILVA, 2014)

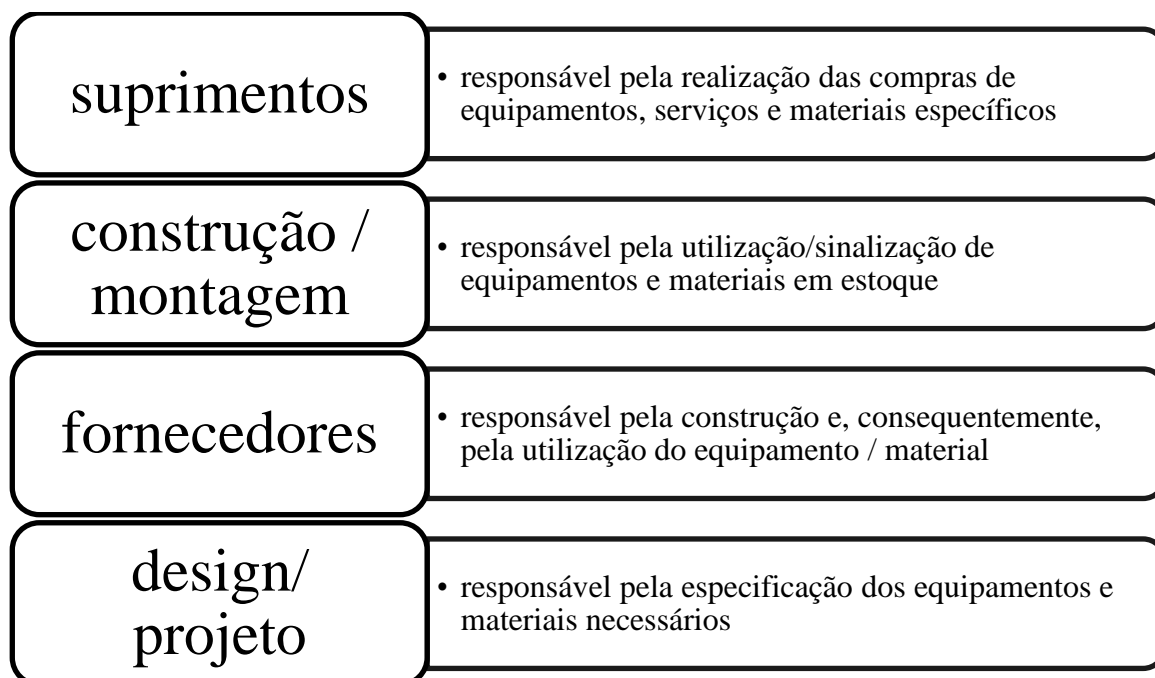
Para além disso, como aponta Linhares (2009) é importante destacar que o processo de compra deve estar alinhado como a forma que a organização é estruturada, ou seja, se ela for matricial, modelo mais aplicado na gestão pública, ela possui um órgão responsável por realizar todas as compras (setor de compras). Já em organizações estruturadas por projetos a função da aquisição está sob responsabilidade da equipe responsável pelo projeto. No primeiro caso, ganha-se com uma visão integral das compras da organização e abre-se a possibilidade de maior economia, por outro lado perde-se em “especialização da compra, a principal vantagem do segundo modelo. A escolha por cada um dos modelos depende da natureza da organização, no caso do poder público e regulado em lei.

**Figura 08: Estrutura Matricial e Estrutura por Projeto - PMBOK (2013)**



Desta forma, o planejamento das aquisições também tem relação direta com os *stakeholders* (partes interessadas) do processo de aquisição (XAVIER et al, 2013).

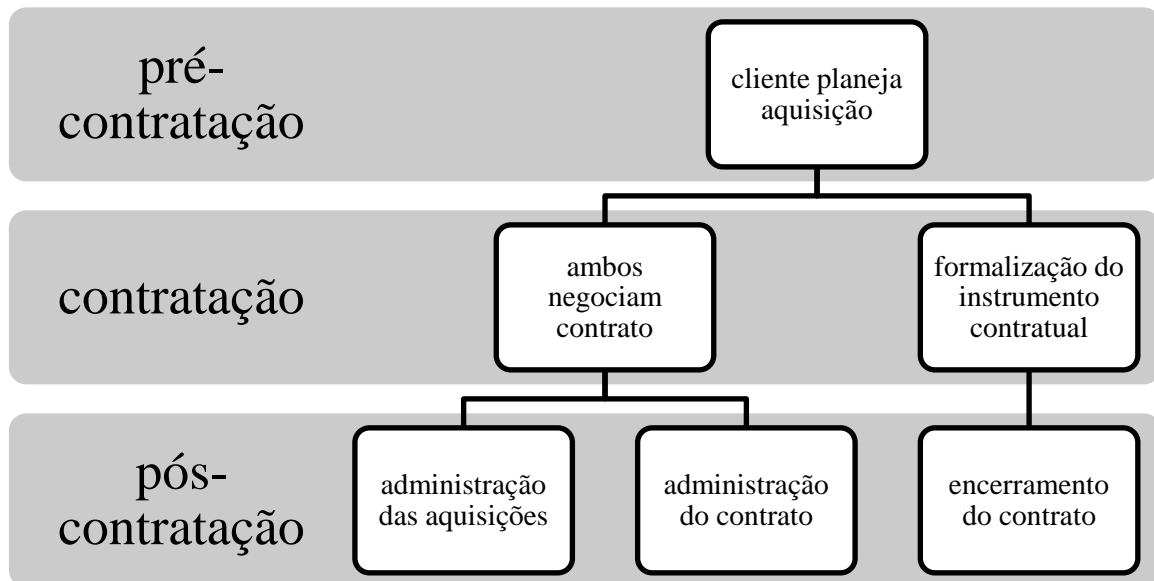
**Figura 09 – Exemplos de Stakeholders do processo de aquisições**



Fonte: Elaboração própria, com base em XAVIER et al (2013).

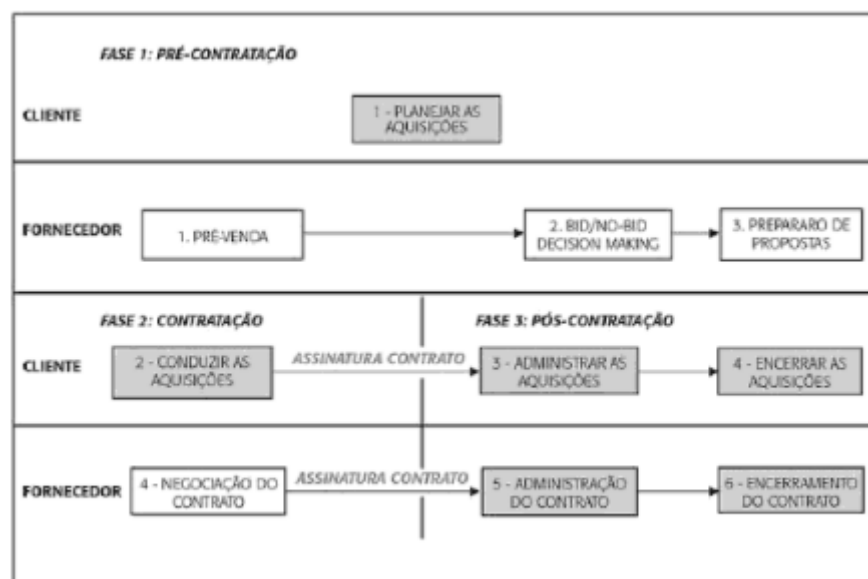
Ao segmentar os *stakeholders* fundamentais para o processo de aquisições, conforme figura 08, os autores (*ibidem*, 2013) dão destaque para a preocupação com estoque, ação esta que tem relação direta com o planejamento das aquisições. Apenas com uma boa relação entre os diferentes *stakeholders* e interfaces de uma organização é possível fazer um planejamento adequado das aquisições, considerando ainda que a boa previsão das necessidades de aquisição vai diminuir custos em diversas escalas, como custo de espera, de estoque, de ociosidade, e assim por diante.

Xavier e colaboradores (2013) também apontam que as fases do processo de aquisições envolvem elementos internos, realizados pelo contratante, bem como externos, de responsabilidade da organização contratada, divididos em três períodos: pré-contratação, contratação e pós-contratação, conforme Figura 10.

**Figura 10 – Fases do Processo de Aquisições**

Fonte: Elaboração própria, com base em XAVIER et al (2013).

Visão que também é compartilhada por Garret (2001), que se refere a Xavier (2013) a medida em que não apresenta o planejamento de contratação não somente do cliente como também do fornecedor, como demonstra a figura 11:

**Figura 11 – Fases do Processo de Aquisições**

Fonte: Extraído de Garret (2001)

As Figura 10 e 11 demonstram que não há ações de responsabilidade apenas do cliente, no caso, o contratante, mas também responsabilidades específicas do fornecedor, e ações que ambos executam, em especial no processo de contratação como um todo. A pré-contratação compreende o processo de planejar as aquisições, e consiste na definição do que, quanto e quando adquirir determinado produto ou serviço (XAVIER et al, 2013). Nesta etapa são definidos os critérios de avaliação das propostas que serão recebidas. Na fase de contratação, Xavier et al (2013) defende que é essencial a negociação entre cliente e fornecedor para definição e ajuste dos termos do contrato e do serviço ou material a ser entregue.

Necessário observar que em todas estas fases há riscos envolvidos, sendo que cabe ao gestor de processos de aquisição buscar reduzi-los ao máximo, mitigação que vai depender de cada tipo de riscos. O gerenciamento de riscos proposto pelo PMBOK (2013) é essencial, em especial nas etapas de pré-contratação e contratação, dado que são momentos de tomada de decisão em que ainda é possível corrigir de maneira mais eficiente as rotas (XAVIER et al, 2013). Naturalmente, toda a cadeia de gestão envolve acompanhamento e correção contínua de problemas, mas em se tratando de aquisições, a melhor redução de riscos ocorre de maneira prévia, a fim de evitar problemas futuros.

A antecipação de riscos é benéfica para o processo de aquisições, listando entre riscos previsíveis: riscos de violação de direitos ou propriedade intelectual, riscos em relações de consumo, riscos tributários, e assim por diante. Os mesmos autores (XAVIER et al, 2013) afirmam que responder a perguntas básicas durante o processo de tomada de decisão, sobre por exemplo qual a probabilidade de haver atraso no fornecimento do item contratado, ou como garantir que a qualidade buscada seja a qualidade alcançada, são formas de evitar riscos nas etapas iniciais do processo de aquisições.

Interessante observar que o “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) também traz diversas orientações no que se refere à melhor forma de contratar serviços de melhoria de gestão, em especial quando se tratam de processos, a fim de evitar estes riscos já mencionados pelos demais autores. Dentre as orientações é possível citar:

- a) Necessidade de avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado;
- b) Clareza sobre definição dos métodos a serem utilizados na entrega do produto ou serviço licitado;
- c) Estratégia de suprimento e estoque;

- d) Valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado;
- e) Cronograma físico-financeiro;
- f) Critério de aceitação do objeto;
- g) Deveres do contratado e do contratante;
- h) Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- i) Prazo de execução e sanções.

As orientações do MPOG (2017) versam desde ações da fase interna, como critérios de aceitação do objeto pré-estabelecidos em edital, prazos de execução e sanções, mas também elementos que devem ser observados na etapa de execução, como acompanhamento do cronograma físico e financeiro do objeto contratado via licitação. Todas estas orientações visam justamente amenizar os riscos mencionados por Xavier e colaboradores (2013). É interessante observar que um dos maiores elementos para garantir melhores resultados para o processo licitatório é justamente a determinação de prazos de execução e sanções, pois assim garante-se que o objeto licitado será realizado da melhor maneira possível, evitando assim prejuízos ao setor público caso haja atrasos, ou mesmo problemas na realização do objeto.<sup>9</sup>

A pesquisa de Xavier e colaboradores (2013) também enfatiza a importância da fase de pré-contratação, em que são definidas as exigências dos contratos e que direcionam a avaliação das entregas durante a realização dos contratos e após seu encerramento. Durante esta fase, indica os requisitos contratuais que devem ser observados durante a preparação do contrato e descreve as cláusulas essenciais para o instrumento contratual, cláusulas estas sempre presentes nos editais públicos: objeto do contrato e descrição do fornecimento; definições; obrigações das partes; remuneração/preço; prazos de execução e vigência; faturamento e pagamento; repactuação e reajustamento; data e condições da entrega; multas; garantias contratuais; novação; responsabilidade das partes; representantes técnicos; caso fortuito e força maior; terminação, resolução, rescisão e rescisão; lei aplicável; forma de solução de disputa; local da disputa; representantes das partes; propriedade intelectual ou industrial. A existência de todas essas cláusulas visa garantir a qualidade na prestação dos

---

<sup>9</sup> “O edital é a peça fundamental de uma licitação. Constitui a regra da disputa e por meio dele é que se saberá quais as exigências devem ser atendidas durante todas as fases da concorrência e do futuro contrato. Se suas disposições forem ambíguas, omissas, obscuras ou imprecisas certamente teremos um problema na licitação. Isso pode ser a razão por que se recomenda não poupar trabalho ou tempo no estudo e construção do edital, de modo a evitar que se cometam falhas. É importante frisar que uma vez que tenha publicado o edital, o órgão público, por força do princípio da vinculação ao edital, se obriga a cumprir aquilo que prescreveu como regulamento” (CHAVES, LUIZ, 2016:79)

serviços, o atendimento aos requisitos e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, determinar prazos e reduzir possíveis riscos identificados.

Outro elemento central, mas que fugiu ao “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) no que diz respeito aos processos de aquisição é a Matriz de Responsabilidade disposta pelo PMBOK (2013), sua função além de ajudar a identificar os *stakeholders* Internos, ajuda a identificar os pontos focais dos processos de aquisição, os pontos que precisam de melhor especificação e etc. O quadro 08 a seguir mostra um possível modelo de Matriz de Responsabilidade:

**Quadro 08: Matriz de Responsabilidade**

<i>STAKEHOLDER</i>	<i>ATRIBUIÇÕES DE RESPONSABILIDADE</i>
<i>Representante do Setor de Aquisições.</i>	Responsável pela análise das atividades a serem executadas para que se tenha o processo de compra realizado. É necessário conhecimento do processo de aquisições da empresa;
<i>Membro da equipe de planejamento do projeto.</i>	Responsável por certificar que a aquisição atende aos requisitos do projeto, tais como prazo de entrega, custo e qualidade dos produtos e serviços. Deve ter atenção à mitigação dos riscos envolvidos nas contratações, por exemplo, a garantia de qualidade dos fornecedores.
<i>Representante do Setor Jurídico</i>	Responsável por assessorar juridicamente o comitê no desenvolvimento dos documentos da aquisição.
<i>Representante do setor técnico</i>	Responsável pelo detalhamento necessário do produto ou serviço a ser contratado e pela confirmação das informações após o recebimento das propostas de fornecedores
<i>Representante do setor financeiro</i>	Responsável pela verificação do processo de liberação dos recursos necessários para efetivação da contratação.

Fonte: Elaborado a partir de XAVIER et al (2013).

Importante ressaltar que função semelhante a essa no setor público são as Comissões de Licitação, definida pelo artigo 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/93 “(...) comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes”. A composição dessa comissão por sua vez pode ser vista no artigo 51 da mesma Lei, onde diz que os membros da Comissão, que poderá “(...) permanente ou especial de, (serão compostas

de) no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”, exceção que é dada somente na modalidade de licitação convite na qual “(...) excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente”.

Uma das observações inovadoras trazidas pelo “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” no âmbito do GesPública (BRASIL, 2017; MPOG, 2017) é, inclusive, a possibilidade de mencionar a lei que instaura o programa dentre as especificidades do objeto a ser contratado, especialmente quando este objeto se refere à gestão de processos, a fim de ganhos de eficiência e resultados.

Quando as especificidades e especificações serem adequadamente realizadas conforme nos mostra Chen (2003) ela é de fundamental importância pois:

- 1- Permitem aos fornecedores apresentarem propostas de melhor qualidade e maior detalhamento entre preço e técnica.
- 2- Promovem uma base de referência para o desenvolvimento de outras partes do projeto e ou de outros projetos.
- 3- Minimizam a necessidade de mudanças no Escopo ao longo do projeto e logo de prazo e custos
- 4- Permite um melhor monitoramento e/ou avaliação da compra.
- 5- Reduz a possibilidade de futuras disputas em torno de objetos e contratos.

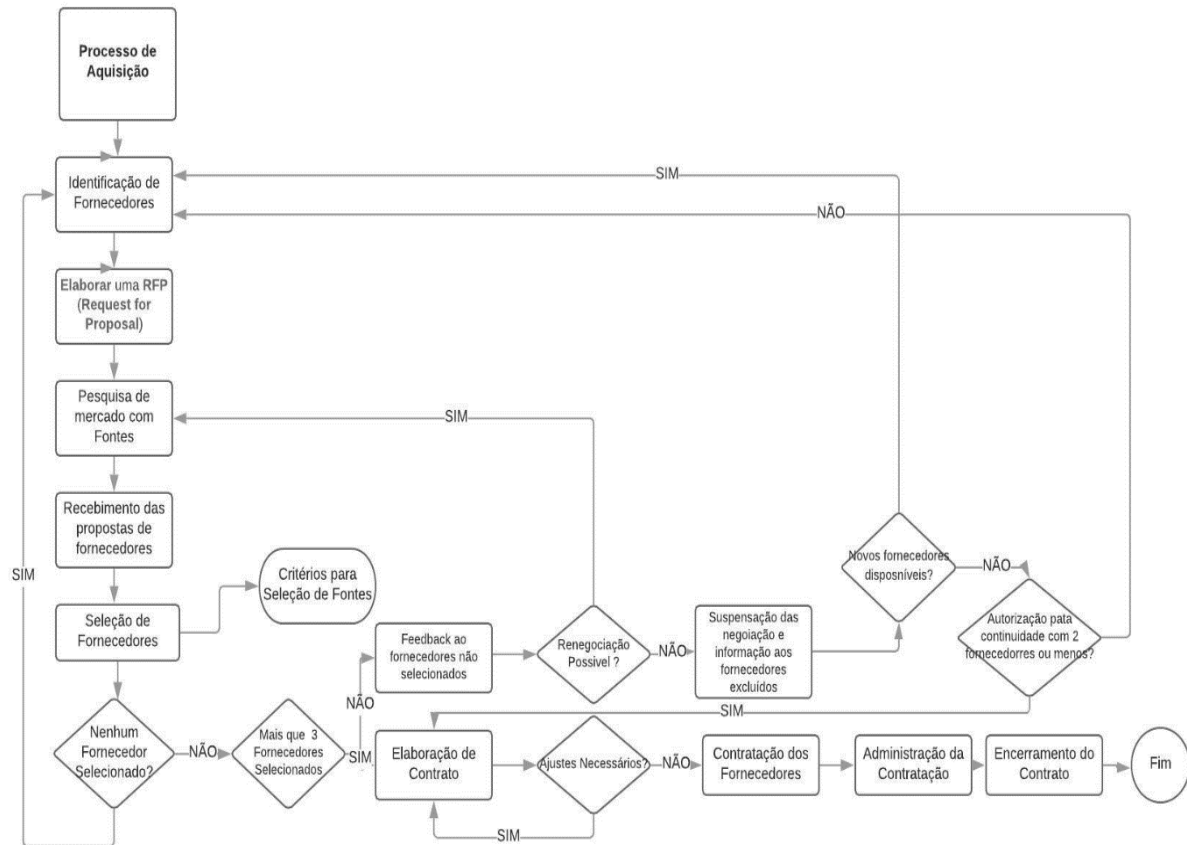
Por todo o exposto, e considerando as palavras de Gallo (2013), que por sua vez destaca que, mesmo que a administração pública brasileira possua todo um aparato legal rígido que limita a flexibilidade tão valorizada pela iniciativa privada, *“ainda assim é possível pensar em Projetos no Setor Público orientados para resultados”*. A lógica de gestão de processos de aquisições vai neste sentido, e permite, mesmo com as regras legais já apresentadas pelo presente trabalho, um olhar mais dinâmico e focado em resultados para as compras públicas, tornando-as assim mais eficientes.

Desta forma de formas desenhar um fluxo do processo de gerenciamento de aquisição disposto no PMBOK, chegamos no seguinte resultado observado na figura 12:





**Figura 12 – Fluxograma do Processo de Compras - PMBOK (2013)**



Fonte: Adaptado de PMBOK (2013)

Encerrado a apresentação dos conceitos e propostas de modelos de compras tanto para compra pública através do edital, como através das boas práticas de aquisição em projetos apresentadas pelo PMBOK, em especial, em ambas, no que diz respeito aos seus processos, agora vamos avançar em nosso trabalho, comparando ambos os processos de compras tentando analisar a aproximação e distanciamento entre ambos.

## CAPÍTULO 3 –ASPECTOS METODOLOGICOS

### 3.1. Método de Pesquisa

Esse estudo se classifica como de caráter descritivo e exploratório, em uma abordagem de estudo de caso, adotando esta forma de pesquisa qualitativa, na qual o pesquisador aprofunda seus estudos numa realidade específica (TRIVIÑOS, 1987). A pesquisa descritiva, conforme Gil (2010) é uma análise em profundidade que visa descrever, classificar e interpretar o objeto estudado, no caso a utilização da ferramenta PMBOK para o processo licitatório em um campus da Universidade Federal de São Paulo- UNIFESP, sem olvidar os aspectos normativos impostos pela Lei Federal nº 8.666/93 e outras.

Quanto ao Paradigma da Pesquisa, é qualitativo, não se utilizando de amostras probabilísticas. Segundo Silveira e Córdova (2009, p. 31) “*A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc.*” já para Minayo (2001, p.04) as características da pesquisa qualitativa são:

*“(...) objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências”(MINAYO, 2001, p.04)*

Entrevistas são importantes quando o objetivo for mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, sejam eles bem delimitados ou não. Além disso, é possível trabalhar “o conjunto de informações recolhidas junto aos entrevistados e organizá-las, primeiramente, em três ou quatro grandes eixos temáticos, articulados aos objetivos centrais da pesquisa”. (DUARTE, 2004, p. 222).

### 3.2. Coleta de Dados

Para esse estudo de caso, exploratório, foram utilizadas mais de uma técnica, pois, os dados devem ser obtidos pela convergência/divergência das observações e evidências.

Visando reduzir a subjetividade da análise do objetivo previsto, empregou-se concomitantemente, análise de documentos, entrevistas por meio de formulários eletrônicos e depoimentos pessoais.

- a) Análise de documentos: legislação e Guia do Project Management Body of Knowledge - PMBOK (2013).
- b) Consulta a Periódicos qualificados: pesquisa telematizada em Bases de Dados Web of Science e Scielo, com as palavras isoladas e combinadas: Gestão de Compras Públicas; PMBOK, Licitações e Inovação na Administração Pública. Não houve restrição temporal, nem de idioma.
- c) Entrevistas: descrição a seguir

#### 3.2.1. *Elaboração e Aplicação: Questionários virtuais e Entrevistas*

Todas as interações, com atores internos e externos, seguiram os protocolos recomendados pelos acordos internacionais, como a Declaração de Helsinque e pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Unifesp.

Definir uma amostra permite coletar informações de uma parte específica da população visando se obter uma base de conhecimento sobre o todo (GIL, 2010).

#### Agentes Internos: Percepção de Servidores da Unifesp- Técnicos Administrativos – TAE's

Como procedimento técnico, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio de visitas ao setor de Compras e Licitações da Universidade Federal de São Paulo, com a finalidade de realizar entrevistas com os principais agentes públicos envolvidos nas subfases mais relevantes do processo de aquisição. O Roteiro foi constituído a partir dos vários fatores identificados no referencial teórico.

No campus Osasco, foram consultados dois servidores que se disponibilizaram a responder 06 (seis) questões abertas em três categorias: Práticas no Processo de Aquisição, Conhecimento sobre o Processo Licitatório e Uso Potencial do PMBOK no Processo Licitatório na UNIFESP. Essa estratégia foi delineada a fim de dirimir algumas dúvidas que

surgiram na análise dos documentos e dos dados do MPOG. Para garantir o anonimato, esses entrevistados foram denominados A e B.

A partir dessa experiência, outro instrumento de coleta de dados, um questionário eletrônico semi-estruturado elaborado no *GoogleForm* foi encaminhado para servidores dessa função, atuando em todos os Campi, para confirmar as informações. O link foi encaminhado pelo endereço eletrônico institucional e o seu preenchimento não permitia a identificação do respondente, garantindo o sigilo.

As 15 (quinze) questões versaram sobre as mesmas categorias, com maior detalhamento. Cabe destacar que a última questão era aberta, possibilitando comentários.

Os dos servidores que foram consultados, dez (lotados em diferentes Campi) responderam o formulário eletrônico.

#### Agentes Externos: Percepção de Fornecedores – Participantes de Processos Licitatórios

Inicialmente, por meio do Portal de Compras do Governo Federal, foram selecionados seis (número) de fornecedores de produtos e serviços da Universidade e, por meio de correio eletrônico, foi encaminhado um link com acesso ao formulário eletrônico da Plataforma Google (<https://forms.gle/FuezMTNDEDROZHxz5>). O questionário continha 07 (sete) questões abertas (última com espaço comentário) estruturadas nas mesmas categorias Práticas no Processo de Aquisição, Conhecimento sobre o Processo Licitatório e Uso Potencial do PMBOK no Processo Licitatório.

Cerca de dois meses depois, nenhuma resposta foi obtida no instrumento e a abordagem foi modificada. Nessa segunda tentativa, os participantes foram escolhidos intencionalmente, a partir de uma relação de quinze empresas, fornecida pelos servidores do Setor de Compras do Campus Osasco e as perguntas foram reenviadas por meio do Google Form e adicionalmente as empresas contactadas por telefone para que ocorresse o preenchimento.

Para garantir o anonimato, assim como no caso dos servidores, foram designadas letras com a qualificação em P (fornecimento de produtos) e S (fornecimento de serviços), os atores externos do processo licitatório na Unifesp Campus Osasco. Detalhando os respondentes, no Google Form um atua no setor de serviços S1 e dois fornecendo produtos: P1, P2. As entrevistas com o mesmo roteiro semiestruturado por telefone obteve a resposta de 4 fornecedores, sendo P3, P4 e P5 fornecedores de produtos e S2 fornecedor de serviço. No total 46% da amostra (relação de fornecedores do campus Osasco) participou da pesquisa.

### 3.2.2.Limites do Trabalho

É importante ressaltar, entretanto, que não se pode objetivar generalizações com este tipo de estudo e sim descrever e analisar as informações coletadas no contexto da empresa pesquisada.

### 3.3. Análise de Dados

Como o estudo de caso coleta dados de formas variadas, a análise e interpretação desses dados também devem ser feitas de formas variadas, prevalecendo a qualitativa. Visando diminuir o viés, utilizou-se o suporte de um robusto referencial teórico para que o subjetivismo não leve ao erro.

Considerando a análise estatística dos dados, os resultados das entrevistas foram tabulados em gráficos e sua sequente interpretação fazendo um processo de mensuração tradicional. Quanto a relação à natureza do processo de mensuração, foram usados elementos nominal que segundo Gerhardt et al (2009:81) é:

*“(...) quando números ou outros símbolos são usados para classificar objetos ou pessoas, ou características de ambos, ou para identificar os grupos a que vários objetos ou pessoas pertencem. A primeira organização de dados consiste em distribuir características de indivíduos ou de objetos em categorias e contar a frequência com que ocorrem”.*

Finalmente, no que se refere ao tratamento dos dados e análise dos resultados, serão eles apresentados em tópico específico, sendo que os dados extraídos das análises dos documentos oficiais, livros, leis, dentre outros, serão organizados em partes, tanto para a construção de categorias descritivas dos processos de aquisição, quanto para possibilitar a identificação/comparação de semelhanças ou diferenças entre ambos os processos, e, a partir daí a criação de orientações.

## CAPÍTULO 4: ESTUDO DE CASO. UMA ABORDAGEM DO SETOR DE COMPRAS DA UNIFESP E SUA RELAÇÃO COM AS PRÁTICAS DO GUIA PMBOK

Este estudo de caso tem como objetivo estudar o funcionamento do setor de compras da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp e comparar seus processos de compras com as orientações de processos de compras sugeridas pelo Guia PMBOK para aquisição de bens e serviços.

Busca-se identificar as práticas que são adotadas na Universidade ressaltando seus pontos positivos e analisando criticamente as etapas do processo de compras na instituição.

Este estudo tem características descritivas, em que serão expostas as características dos processos de compras na Unifesp e serão analisados seus processos com base nas orientações de compras do Guia PMBOK.

### 4.1 A UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

Reconhecida como uma instituição especializada nas ciências da saúde, a Unifesp forma pessoas na área de saúde e é responsável por pesquisas científicas na área. Inicialmente era uma instituição privada que funcionava com subsídios do governo, porém, foi federalizada em 1956 e hoje é uma universidade federal, onde são ministrados atualmente os cursos de Medicina, Enfermagem, Ciências Biológicas (modalidade médica), Fonoaudiologia e Tecnologia Oftálmica.

A partir de 2005, com apoio das prefeituras locais e de recursos provenientes do programa de expansão do governo federal, a Unifesp implantou novas unidades em municípios próximos a São Paulo. Os novos campi – denominados Baixada Santista, Diadema, Guarulhos, São José dos Campos e Osasco – assumiram a responsabilidade pela organização de áreas do conhecimento que incluem, entre outras, as ciências exatas, humanas, ambientais e sociais aplicadas.

Figura 13: Organograma da UNIFESP

#### 4.1.1 Escritório Técnico de Apoio à Gestão e Assuntos Estratégicos (ETAGAE)

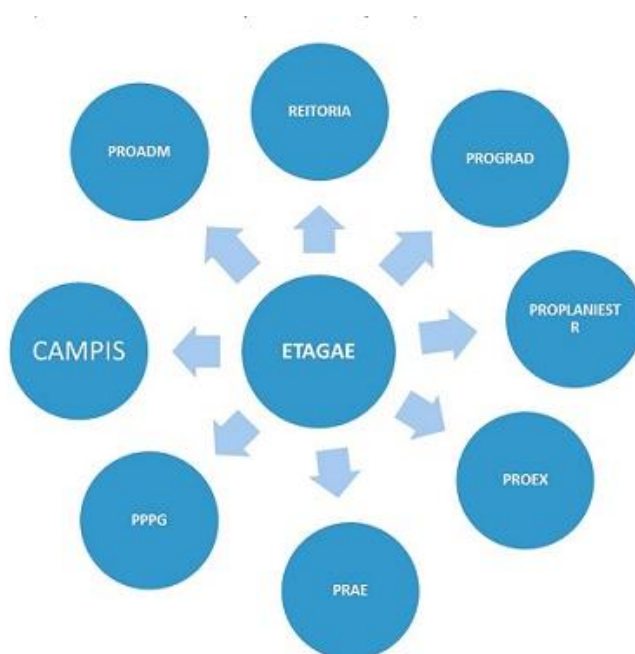
O Etagae tem como missão contribuir para que a gestão, dentro dos princípios da legalidade, seja também eficiente, capaz de produzir os efeitos necessários ao atendimento do interesse público, oferecendo aos gestores informações complementares para dentro de sua discricionariedade, decidir e agir de forma mais flexível sem afrontar os dispositivos legais.

Dentre suas atribuições estão: apoiar a reitoria, pro reitorias, diretorias de campi e Unidades, em assuntos técnicos e legais, realizando diagnósticos e propondo soluções;



subsidiar decisões com informações técnicas e gerenciais; atuar de forma estratégica sempre que solicitado; colaborar e participar de procedimentos de alta complexidade, como por exemplo, licitações de grande porte; coordenar projetos institucionais, quando solicitado; organizar e Coordenar as Câmaras Técnicas de Gestão; participar de reuniões, comissões e outros, sempre que solicitado; acompanhar as atualizações da legislação e dispositivos infra legais normativos comunicando temporalmente as áreas correlacionadas para o cumprimento das mesmas.

**Figura 14: Estrutura do ETAGAE:**



Fonte: UNIFESP (2017)

As ações adotadas demonstram o interesse em atualização da gestão e a busca por novas práticas de gestão eficaz de forma a tornar seus processos mais eficientes e transparentes.

A Reitoria que vem com este posicionamento mais ativo e com planos de médio e longo prazo vem buscando nos últimos anos uma maior aproximação com a comunidade e com os órgãos de controle e procuradores do Ministério Público Federal, com a finalidade de solucionar as pendências existentes e instruir corretamente os processos administrativos, estabelecendo também um relacionamento mais próximo do governo federal e com as prefeituras dos municípios onde se localizam os campis.

## 4.2 O Setor de Compras na UNIFESP – Apresentação e Análise dos Processos

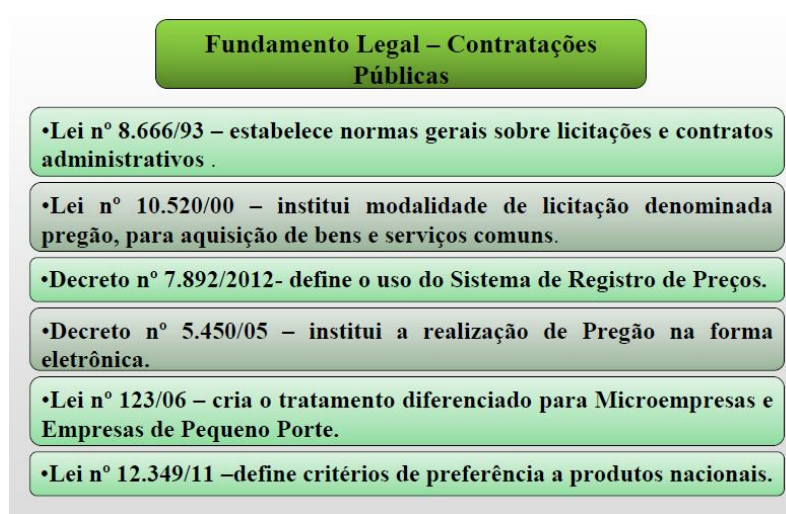
Buscando seguir estes objetivos e oferecer valor para a sociedade, a Unifesp estruturou sua área de Compras, denominada Divisão de Compras, dentro do Departamento de Administração da Unifesp, conforme pode ser observado no Anexo 1 – Organograma da Unifesp.

Que tem como função ajudar a indicar as especificações que estão por traz das aquisições de bens e serviços, apoiando, gerencia e administrando tais planos. Considerando não perder o foco nas especificações das solicitações exigidas, se atentando a economia do projeto, um bom relacionamento entre as partes, cuidando que as solicitações sejam atendidas com qualidade, prontidão, praticidade economia. Se atentando as normas correntes, objetivando sempre os princípios da imparcialidade, da isonomia, da transparência e da ética nas contratações e aquisições de serviços.

A divisão de compras tem por missão atender as unidades requisitantes observando a legislação específica.

Nenhuma das compras ou contratações no âmbito da Unifesp pode ser realizada sem a observação das leis descritas na figura 15 a seguir:

**Figura 15: Fundamentos Legal - Contratação Pública**



Fonte: UNIFESP (2017)

Para entender o processo de compras dentro da Unifesp, devemos definir alguns responsáveis diretamente envolvidos no processo dentro do Setor de Compras da Universidade, sendo:

- a) **COORDENADOR DE PROJETO:** é o responsável pela destinação dos recursos do projeto, organização do plano de trabalho junto ao Departamento de Projetos da Unifesp e pelo encaminhamento das solicitações de compra.
- b) **SOLICITANTE AUTORIZADO:** pessoa devidamente autorizada para administrar as rotinas dos pedidos com o propósito de efetuar efetividade ao processo;
- c) **COMPRADOR:** Profissional da FAPUnifesp que executa o processo de compra;
- d) **FORNECEDOR:** ente fornecedor de produtos e/ou serviços que atende às exigências estabelecidas neste Manual de Compras, processo de Licitação ou contrato de prestação de serviço, efetiva a entrega e faturamento do bem ou serviço.

O processo no setor de compras da Unifesp é descrito pelas seguintes etapas:

#### 1ª etapa – Liberação da compra:

O setor de compra entrega a solicitação de orçamento e a solicitação de compra para aprovação da Diretoria. O Setor de Compras classificará a modalidade de execução para a contratação de acordo com o objeto e fonte de recurso que será utilizada e elabora a planilha de preços e o edital. A planilha de preços é definida com base em pesquisa de mercado ou ata de preços, em que devem constar, no mínimo, os valores ofertados por três fornecedores distintos.

As solicitações de compra ou contratação de serviço, devem ser realizadas por meio eletrônico, através do sistema de Gestão. As solicitações de compra devem conter a descrição do item, as marcas de referência para parâmetros de qualidade (se for o caso) e a pesquisa de mercado que traga uma estimativa prévia do valor.

O edital é de suma importância no processo pois irá definir todos os padrões de bens e serviços que deverão ser buscados no processo e definirá as formas de entrega e os requisitos de qualidade. A área requisitante do bem ou serviço é responsável pela aprovação do edital.

Após a aprovação do pedido pela UNIFESP, e caracterizado a impossibilidade de utilização do decreto 8.241/14, o processo de pregão eletrônico será iniciado com a elaboração do Edital, que será enviado on-line ao Coordenador do Projeto para validação das especificações técnicas do produto ou serviço a ser adquirido.

Aprovadas as especificações técnicas pelo Coordenador do Projeto, o Edital será analisado pela assessoria jurídica da UNIFESP que emitirá parecer de análise;

Nesta 1ª etapa, a Controladoria também indica quais recursos orçamentários serão utilizados, conforme aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### 2ª etapa – Fase Externa (Abertura do Processo):

Para a abertura do processo, é necessária a autorização e análise da Procuradoria, que emitirá um parecer jurídico, Aprovado o Edital com base neste parecer, o comunicado de abertura aos fornecedores interessados será publicado no Diário Oficial da União e a disputa ocorrerá após a publicação, podendo ser acordado com o Coordenador do Projeto um prazo superior ao indicado pela lei, caso a demanda de contratação necessite que o fornecedor tenha maior tempo para elaboração da proposta de preços;

#### 3ª etapa: Cadastro de Fornecedor

Todos os fornecedores potenciais e que tenham interesse em participar se cadastrar no banco de dados do Departamento de Compras. Todas as propostas recebidas pelos profissionais do Departamento de Compras, independente da modalidade de procedimento, devem possuir capacidade para realizar análise de classificação do fornecedor, conforme listado abaixo: I - adequação das propostas ao objeto do procedimento; II – preço; III - qualidade; IV – rendimento; V – prazos de fornecimento ou de conclusão; VI – condições de pagamento e VII – outros critérios específicos.

#### 4ª etapa – Fase Externa:

O setor de compras avalia as impugnações e realiza a abertura das propostas, avaliando-as quanto a valor e aos requisitos de habilitação. As propostas devem ser registradas no Sistema de Registro de Preços – SRP, que é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Os preços são formalmente registrados em Ata para publicação na imprensa, sendo a Ata de Registro de Preços documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, os fornecedores, órgãos participantes e condições praticadas. Após esta fase é realizada a classificação das propostas. Após a disputa, o fornecedor vencedor terá até 72 horas para

apresentar a documentação de habilitação e proposta de preços. A proposta técnica será enviada ao Coordenador do Projeto pelo sistema CONVENIAR;

#### 5ª etapa: Recursos

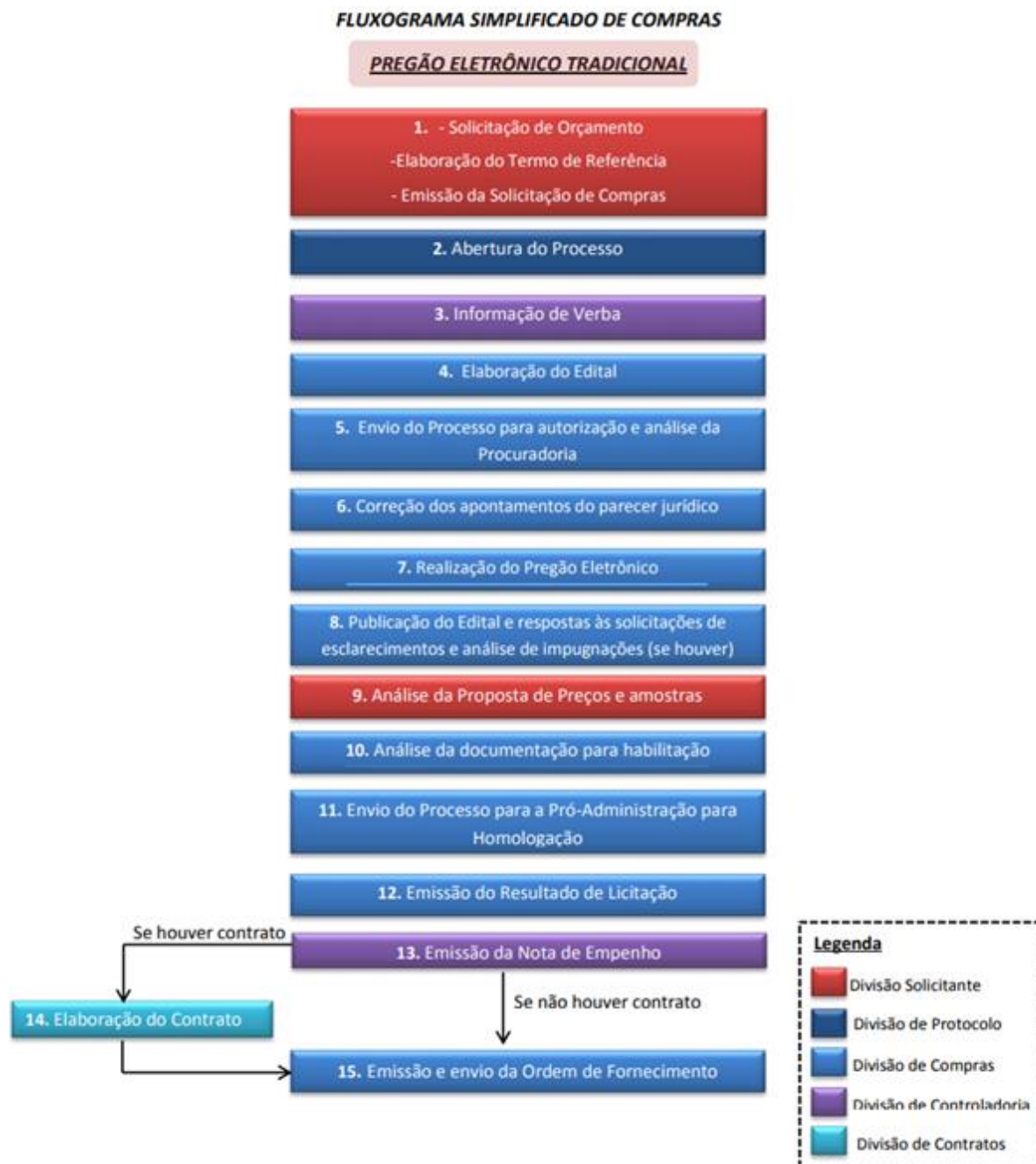
Após a divulgação, é aberto o processo para recursos pelos licitantes. O setor de Compras analisa os recursos e os avalia procedentes ou não. A área administrativa divulga os resultados dos recursos, o setor de Compras ou área requisitante negocia os valores com o primeiro colocado e após este processo, é homologado o resultado final e emitido o Resultado da Licitação.

#### 6ª etapa – Conclusão

O setor de Compras emite a nota de empenho. Se houver contrato, este é elaborado para em seguida ser emitida a ordem de fornecimento (ordem de compra), formalizados pela área de Contratos.

Todo documento fiscal expedido tem a obrigação de apresentar o nome do comprador que aprovou o faturamento e o número do pedido de compra. Sendo vedada a subcontratação de produtores sem a expressa autorização do Gestor do Departamento de Compras.

**Figura 16: Fluxograma do processo**



Fonte: UNIFESP (2017)

Os processos de compra ficam arquivados nas dependências da Unifesp e estão à disposição para consulta dos coordenadores, equipe executora ou qualquer outra pessoa interessada

Percebe-se no setor de compras da Unifesp uma intensa busca pelo planejamento do processo e com objetivos e etapas bem definidas para o alcance da plena eficácia do projeto, para a garantia de qualidade dos serviços ou bens contratados/adquiridos. A permissão de negociação pelo Decreto do Pregão Eletrônico garante uma maior flexibilidade nos processos de compras visando atingir ao princípio da economicidade e obter menor custo para a administração.

#### **4.3. Comparação entre os Processos de Compras descritos no PMBOK e na Lei Federal Nº 8.666/1993**

Partindo do arcabouço teórico já apresentado nos capítulos anteriores, desenvolveremos a comparação entre os processos de compras descritos no PMOBOK e na Lei Federal nº 8.666/1993. O enfoque será nos pontos ambos se aproximam e se distanciam por meio da organização desses processos em sua similaridade estrutural, visando aplicar boas práticas propostas no PMBOK nas Licitações da modalidade Concorrência.

Como aponta Nunes, Lima e Silva (2014), a administração pública busca o menor custo e o maior benefício por meio da proposta mais vantajosa, apresentada por procedimentos estabelecidos na licitação para o contrato de seu interesse. Uma vez que o vencedor de uma licitação, pelo princípio da eficiência, será aquele com menor preço, não é possível alterar o valor após a proposta de um fornecedor ter sido apresentada a um processo licitatório que busca tomar uma decisão de aquisições mediante as regras já estabelecidas na fase interna. Desta maneira, Preço fixo (F), tal qual estabelecido pelo PMBOK (2013) e apresentado pela Figura 05, é o tipo de contrato que mais se aplica aos processos licitatórios.

Entretanto, importante considerar ainda que a legislação brasileira, seja para qualquer tipo de contrato, estabelece a possibilidade de ampliação ou redução de contratos em até 25%, mediante justificativa embasada e aprovação do gestor responsável, o que flexibiliza, ao menos em parte, o preço estabelecido. Além da regra de ampliação em 25%, alguns contratos mais recentes têm buscado estabelecer, nas regras do edital, formas de atualização monetária e reembolso, a fim de evitar perdas e o risco de sobre preço nos processos licitatórios. Estas formas de atualização, em especial quando se trata de obras e serviços de engenharia, indexam os valores a taxas de inflação já pré-estabelecidas em edital, então mesmo que haja atualização de valores, é importante ter em mente que esta atualização também é prevista.

Dentre os elementos citações tanto pelo PMBOK (2013) como por autores que tratam da gestão de aquisições, há dois elementos na fase interna de gestão que se destacam dentre os

riscos para projetos, em especial no setor público: tempo do processo e tomada de decisões. O tempo da licitação é também um item de grande atenção para o gerenciamento de aquisições, dado que é de notório saber a morosidade dos processos do setor público. Já tomada de decisões no setor público é uma questão complexa, pois envolve não apenas critérios técnicos, como na iniciativa privada, mas também questões políticas e, infelizmente, de desvirtuamento por corrupção. É fundamental, portanto, garantir que a tomada de decisões em compras públicas tenha transparência e seja embasada por critérios técnicos, que venham a evitar deturpações no processo.

O gerenciamento de aquisições pelo PMBOK, expõe os processos fundamentais para a aquisição de mercadoria, todavia é necessário seguir os requisitos apreciados pela Lei nº 8666/93, visto que todo tipo de aquisição deve adequar-se nesse processo.

O processo de aquisição inicia-se logo depois de o plano de ação for elaborado, apresentando um cálculo de custo para curar todas as falhas expostas por meio dos instrumentos, que analisaram qual a prioridade para que os recursos sejam alocados para que ocorra a melhoria que foi proposta.

Os ciclos do planejamento se organizam basicamente na composição da explicação do que se deseja licitar e realização de orçamentos que são descritos, a fim de que não haja nenhuma discordância entre o que se deseja adquirir, e o que será entregue.

O valor calculado então é introduzido em uma planilha padrão, a qual proporciona a média e o desvio padrão. Já o sistema de licitações aplicado, deve-se deixar bem claro que os orçamentos preenchidos no momento de elaboração da proposta é simplesmente guia do processo administrativo, pois eles meramente são utilizados para alocação de recursos para a consumação do propósito que se tem em mente.

A etapa realizar, começa com a abertura do projeto, que mostra a finalidade a ser licitada, como o argumento da obrigação de tal contratação, o prazo de concessão, o preço de aquisição e sua justificativa, a conta e o centro de custos onde está aprisionado o dinheiro para pagamento do contrato, o local de entrega, a forma e as exigências.

Com o Termo de Abertura, apresenta-se todo o procedimento para a área de licitações. A contratação ocorre utilizando profissionais de diferentes áreas, visto que uma área é responsável pela elaboração do edital, outra por verificar a regularidade, outra desenvolve o escopo, e outra realiza de todo o processo administrativo. O gestor sempre terá que dar sua opinião no decorrer das fases de orientação da licitação. O método dessa forma é composto pelo processo de abertura e referência.



Na área de licitações, técnicos produzem o edital para licitação de acordo com o explicado no processo de abertura, e após a produção do edital, o mesmo é despachado à área gestora para apuração, para posteriormente ir para a área de controle da empresa, onde é verificada a existência de alguma falha que por acaso venha limitar a concorrência.

Acaso não ocorra nenhuma incerteza, referente ao processo a ser feito a área gestora, o processo é encaminhado para a área jurídica, a qual apura a legalidade do edital e as condições nele presente, para depois ser encaminhado para a área gestora para dar a opinião final, para que de fato ocorra a publicação do edital, para ocorrer a abertura da concorrência.

O procedimento de conclusão da realização das aquisições na empresa pública acontece com a assinatura do contrato, onde uma área específica de contratos ficara coma responsabilidade de administrar o cumprimento dele. No contrato existe algumas peculiaridades como a unilateralidade de repactuar o contrato, o que é uma cláusula prevista em lei e que não pode ser modificar.

Analizando o trabalho realizado, com a implantação dos métodos apresentados acima, pode ser observado que parte do trabalho não era efetuado de forma eficiente, pois não se tinha a perspicácia do papel que deveria ter um gerente de projetos, antes dos conhecimentos obtidos pela implementação do processo PMBOK.

Com base em todos estes elementos, tendo por foco reduzir os riscos envolvidos no processo de aquisições, propõe-se então a comparação entre elementos do PMBOK que possam tornar o processo de licitação mais eficiente em suas fases interna e externa.

#### **4.4. Relações entre PMBOK e Gerenciamento de Processos de Aquisição Governamental**

Uma nova dinâmica organizacional pública, exige profissionais mais qualificados e eficientes que busquem constantemente resultados eficazes com cada vez menos recursos, menos tempo e mais qualidade. Nesse contexto, vale a menção de que recentemente (2018), Ana Lúcia Dezolt, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), frisou a importância da estruturação de programas contínuos de atualização profissional para os agentes públicos durante o Fórum Nacional de Compras Públicas, realizado em Brasília, na sede da Confederação Nacional de Municípios.

Inicialmente observando os elementos da fase interna do processo licitatório, dentre os muitos aspectos possíveis de comparação, conforme mencionado, o PMBOK (2013) considera o **planejamento das aquisições** como um processo fundamental, processo este em que há documentação das decisões de compras do projeto, especificação da abordagem a ser

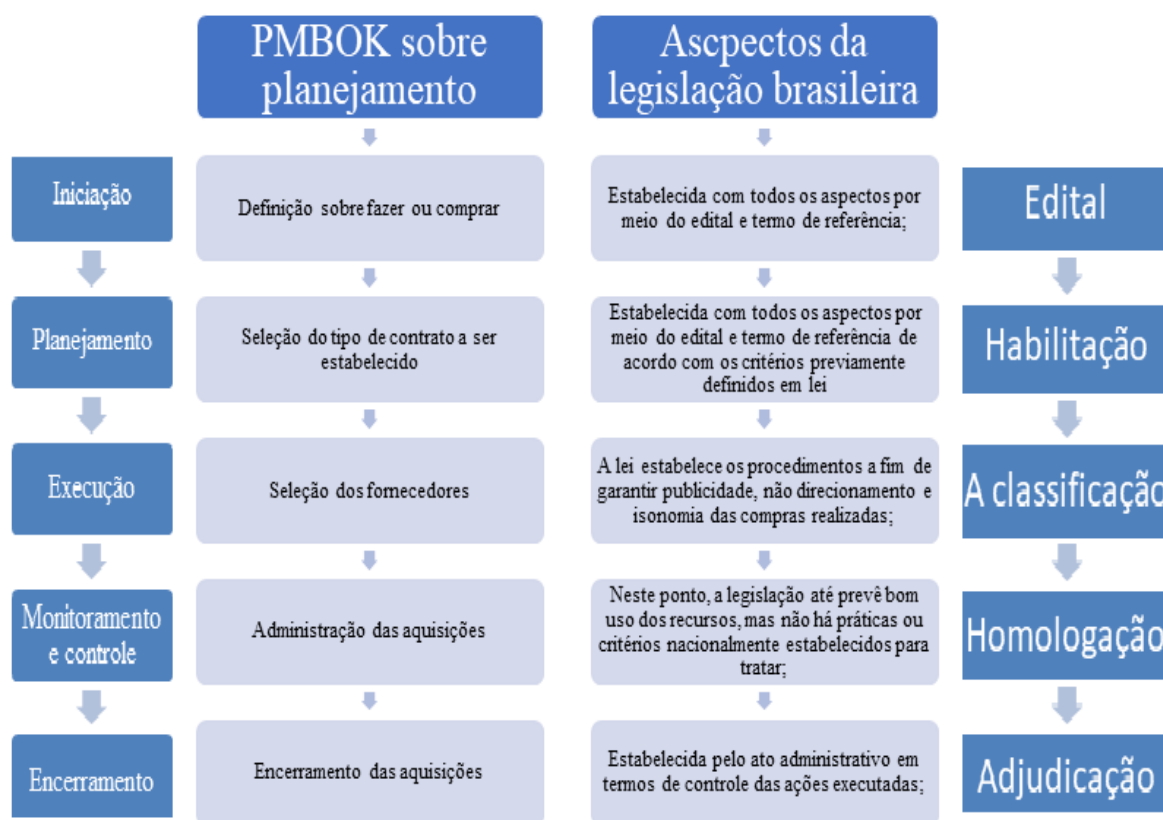
adotada e identificação dos possíveis fornecedores, tendo clara a definição sobre quais produtos e serviços precisamos adquirir para um determinado projeto.

O planejamento é estabelecido na conhecida fase interna da licitação, com levantamento de necessidades básicas que precisarão ser supridas via processo de aquisições. O PMBOK (2013) aponta que uma das dúvidas iniciais é entre definir se é necessário fazer ou possível comprar o objeto ou serviço a ser adquirido. O “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) traz algumas outras questões fundamentais a se fazer neste momento inicial, a fim de justificar a necessidade dos produtos ou serviços, como por exemplo (a) qual é a necessidade e urgência? (b) qual é o impacto de resolver este problema? E o de não o resolver? (c) os problemas ou gargalos gerados são problemas maiores que o problema a ser resolvido? (MPOG, 2017)

No PMBOK se encontra também as ferramentas necessárias para conduzir tanto os processos de gerenciamento de controle de mudanças e contratos, que são inescusáveis para gerenciar os contratos ou pedidos de compra expedidos por membros da equipe do projeto (SCHMIDT, 2011).

A lei nº 8.666/1993 traz alguns elementos que se adequam ao estabelecido enquanto ações básicas de planejamento de aquisições para o setor público, conforme já mencionado. É possível observar que estes elementos se assemelham a algumas das etapas do PMBOK (2013), apesar da execução não ser feita seguindo a mesma lógica. Uma possível comparação poder ser observada na Figura 17

**Figura 17 – Comparação: Planejamento de aquisições - PMBOK e legislação brasileira**



Fonte: Elaboração própria, com base em PMI (2013) e lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A Figura 17 foi elaborada no sentido de confrontar as etapas de planejamento de aquisições conforme PMBOK (2013) e os aspectos que a legislação brasileira insere em cada uma destas etapas.

Pode ser observado (fig. 13) as relevantes fases do processo de aquisição, se dá início com o acontecimento de um fato gerador, que terá um planejamento para se detalhar como e de qual forma será adquirido tal aquisição, ou revisão dos objetos apresentados no fato gerador.

A etapa de realização começa com o Despacho de Abertura, que é o Termo de Abertura do projeto, que aponta o Objeto a ser licitado, que destaca o argumento para provar a necessidade de tal contratação; o prazo de entrega; o valor de aquisição assim como a justificativa do valor; a conta e o centro de custos onde está o dinheiro para pagamento do contrato; o local de entrega do Objeto; a forma de concessão; habilitação no certame; assim como o motivo de tais condições; a nomeação dos membros técnicos e a permissão da autoridade qualificada para consentir a transação para aquisição desse bem ou serviço.

Promovendo sequência no processo de encerramento da realização das aquisições na empresa pública, ocorrendo com a assinatura do contrato, aonde passara para uma área específica de contratos, chefiar a realização dele.

O planejamento das aquisições também é foco do “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017), que destaca a importância do alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e financeiro do setor público. As etapas do planejamento orçamentário, refletidas na construção dos PPAs, LOAs e LDOs, buscam tornar-se os processos decisórios no setor público mais estruturados e coerentes com uma visão de longo prazo, o que também deve ser buscado pelas aquisições. Se o processo de aquisição não estiver alinhado com o planejamento orçamentário, há fortes indícios que o planejamento, em seu sentido maior de antecipar necessidades e resolvê-las da melhor maneira possível, não foi aplicado em nenhum dos momentos, seja na construção do orçamento, seja no processo de aquisições.

Ocorre que na licitação é necessário ter seriedade na realização da entrega de um orçamento, contudo é comum o aparecimento de propostas mal elaboradas, com custos abaixo do necessário e prazos fora da realidade de execução.

Há ainda outro fator que merece atenção e que dificulta o Gerenciamento de aquisição de algum projeto para o Setor Público, que é o contratempo relacionado à alternância de poder. A mudança de gestão pode trazer novos gestores que alterem o rumo dos projetos.

A Figura 17, em consonância com os princípios, busca demonstrar que é possível trazer elementos mais dinâmicos e focados em resultados mesmo com o aparato legislativo existente, mas é preciso considerar ainda que a articulação com outros órgãos, como Tribunais de Contas e Controladorias, enquanto importantes *stakeholders* de controle da administração pública, também precisam estar alinhados com tais iniciativas para não inviabilizar projetos de mudança. A ideia não é que estes órgãos flexibilizem a legislação existente, muito pelo contrário: a ideia é que os *stakeholders* contribuam com os diferentes conhecimentos e pontos de vista a fim de melhorar o processo de aquisições como um todo.

É possível perceber que a lei nº 8.666/1993 estabelece uma série de elementos em cada uma das etapas, que visam, apesar das inúmeras limitações já apontadas, garantir o melhor processo de aquisições possível. É possível observar que a maior força está no processo administrativo, sendo que há pouco, ou quase nenhum, elemento da legislação brasileira que garanta o envolvimento das diferentes interfaces da organização ou mesmo dos *stakeholders* estratégicos. Os princípios de transparência e publicidade, tão mencionados pelo texto legal,

ficam também restritos às fases de seleção dos fornecedores, sendo que todas as etapas de tomada de decisão são realizadas de maneira interna, a critério específico do gestor responsável, considerados os princípios constitucionais de isonomia, eficiência e legalidade.

Após as ações de planejamento e de realização do processo licitatório em si, há ainda a fase de administração das aquisições, que apesar de crucial para seu sucesso, ainda é pouco descrita pela legislação brasileira, sendo que sua prática fica, em muitos casos, limitada às decisões do controle interno, supervisionada pelo cargo do gestor responsável.

Conforme explicitado pelo PMBOK (2013), o gerenciamento de aquisições busca adquirir bens e serviços considerando as demais áreas do conhecimento, como integração das áreas e dos *stakeholders*, escopo do projeto, tempo decorrido, custos envolvidos e reduzidos, qualidade do produto, Recursos Humanos, comunicações e riscos. É na etapa de execução que todos estes pontos, como tempo decorrido e qualidade dos produtos ou serviços, podem ser verificados e, caso haja problemas, satisfatoriamente corrigidos. O Controle de qualidade é, portanto, essencial em termos de gestão, mas pouco refletido na legislação brasileira, dado que se espera apenas a plena realização dos itens anteriormente previstos em edital.

E se faz importante se ter uma boa aplicabilidade do controle de qualidade, justamente pelo fato de que um dos problemas que é observado, quando se trata da administração pública relacionado com a aquisição, é a questão do acompanhamento, ou seja, a supervisão da boa aplicação dos recursos públicos.

O problema não gira em torno do processo licitatório em si, mas na própria execução contratual, na forma do fornecimento, se aquele fornecedor está entregando no prazo combinado, com as cláusulas do contrato. E só com essa fiscalização contratual, que realmente se pode ter um controle de qualidade eficiente.

A administração do tempo é essencial no método de contratação de empresas públicas, considerando as que os regimentos e as leis que a mesmas deve se condizer, tornam o processo lento, quando contraposto com a iniciativa privada.

Diversas vezes orçamentos são obrigados a ser refeitos durante o processo, já que os mesmos têm prazos de validade, ou até devem ser modificados os parâmetros quanto a convenções coletivas de trabalho, sendo que no decorrer a tramitação do processo são divulgadas convenções coletivas novas. Por esse motivo, para que o processo suceda da forma mais célere viável, foram apresentados procedimentos internos à área de instauração do processo com a finalidade de que sejam evitados retrabalhos.

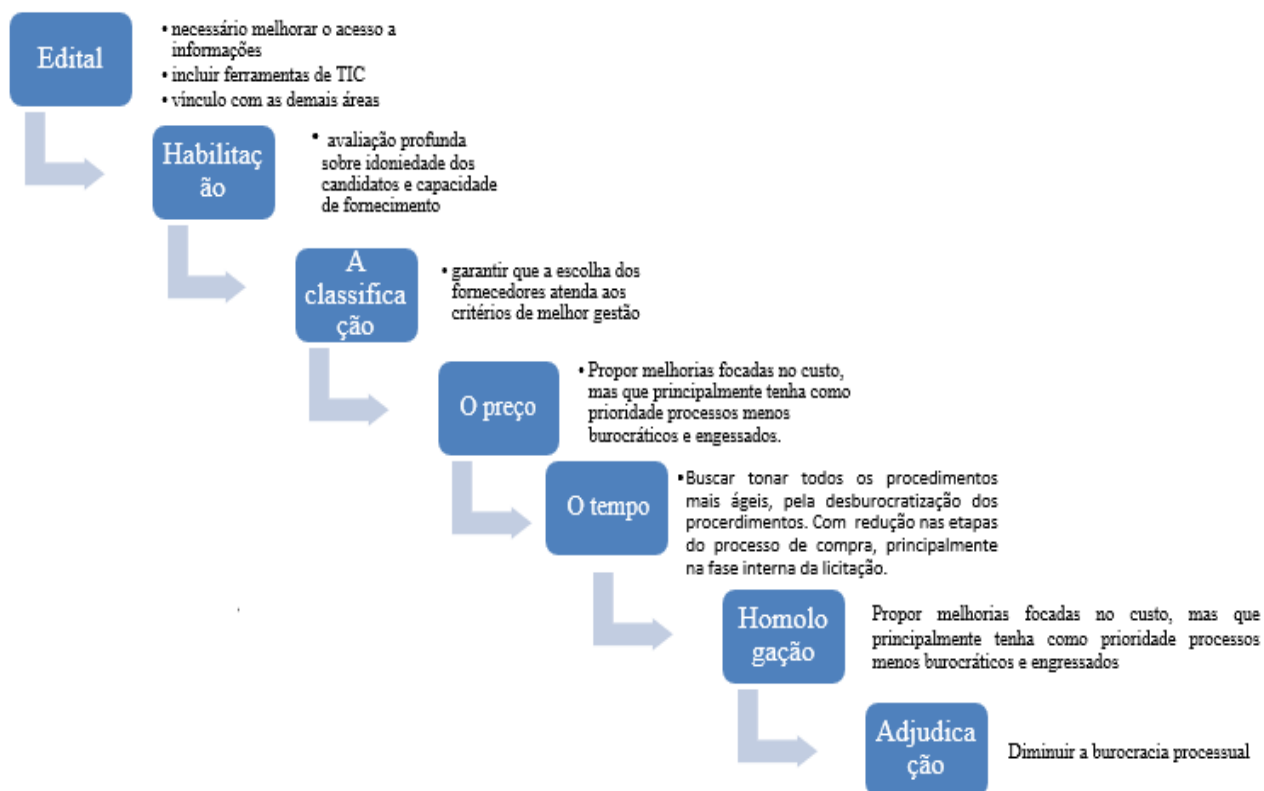
Importante destacar, sobre a fase de encerramento das aquisições, que uma vez que todos os atos públicos precisam ser registrados em processos administrativos, uma vez que toda e qualquer licitação implica um procedimento administrativo formal, conforme mencionado, em termos formais há encerramento, mas dificilmente ocorre validação – ou amortização – dos valores destinados a compras públicas.

Observando o trabalho realizado percebeu-se que o gerenciamento de aquisições, empregando as ferramentas do PMBOK, praticado às empresas públicas, pode ser relacionado com um chama “gerenciamento de compras” do setor público, devido à complexidade posta pela lei de licitações.

Os sistemas de compra apontam diversos traços com um projeto, sendo elas o início, meio e fim, portando em sua infraestrutura as fases de iniciação, planejamento, controle, execução e finalização.

O PMBOK (2013), conforme mencionado, sugere que a equipe de gerenciamento do projeto é diretamente responsável por assegurar que todas as aquisições realizadas atendam às necessidades específicas do projeto e, ao mesmo tempo, cumpram as políticas de aquisição da organização. Neste sentido vale observar que a legislação brasileira vincula, por meio do ato administrativo, a responsabilidade do gestor de compras, e a mesma legislação, por meio dos princípios básicos da licitação, também garante padrões mínimos de aquisição para a administração pública. Por outro lado, não há relatos de experiências exitosas em ampliar o escopo de política de aquisição já estabelecido em lei. Em outras palavras, há poucos esforços no sentido de garantir melhores compras no setor público, uma vez que a métrica base é a lógica do menor preço. Vale aqui executar que possibilidade de reduzir os preços pela economia de escala e a padronização de itens adquiridos apresentam-se como grandes vantagens no processo de compras centralizadas

Frente a este e outros problemas, propõe-se, com base no gerenciamento de processos, adição de ações ao procedimento básico de licitações estipulado pela lei nº 8.666/1993, considerando também os elementos da fase externa do processo licitatório, conforme figura 18:

**Figura 18– Proposta de Melhoria ao Processo Licitatório brasileiro**

Fonte: Elaboração própria, com base em PMBOK (2013) e Lei N° 8.666 (BRASIL, 1993)

A proposta refletida na Figura 18 acrescenta alguns elementos de atenção nas ações já estabelecidas por lei para o processo licitatório em suas fases de planejamento e divulgação para busca dos melhores fornecedores existentes no mercado.<sup>10</sup> As propostas realizadas são elementos que seguem os elementos estabelecidos pelo PMBOK (2013) e que, em complementação, são de simples adequação, o que permite sua aplicabilidade sem alterar a legislação vigente ou acrescentar custos à gestão. Ao contrário, com a melhoria da eficiência do processo de aquisição, a tendência é de maior economia.

Dentre os elementos destaca-se vínculo com as demais áreas, os já mencionados *stakeholders*, pois mesmo no processo licitatório é fundamental vincular não apenas o setor responsável pela licitação, mas também o setor que receberá os produtos ou serviços contratados, o setor responsável pelo pagamento, pelo acompanhamento jurídico do contrato, e assim por diante, incluindo aqui os cidadãos e outro interessados que através da Lei de

<sup>10</sup> Vale destacar que as compras centralizadas ou em grande escala no geral favorecem grandes corporações contra o critério de compras públicas sustentáveis, em função reduzir-se consideravelmente o número de fornecedores possíveis, pelo volume envolvido e pela padronização de itens.

Acesso a e instrumentos de Controle Social Interno e Externo, podem monitorar e gerar uma transparência maior das aquisições.

Em especial, é preciso vincular aqueles setores que podem, com segurança, afirmar o nível de estoque existente, se o mesmo houver, diminuindo perdas, desperdício ou mesmo falta de materiais ou serviços essenciais para a boa execução das políticas públicas.

Desta forma, é fundamental que o gerenciamento de processos de aquisições passe por cada setor específico, a cada fase da licitação, garantindo assim que o resultado do processo licitatório seja eficiente a todos. Neste aspecto, será possível ainda a ampla utilização de sistemas e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), alinhadas aos princípios do programa GesPública, entendendo que estas ferramentas podem contribuir para uma construção mais precisa do edital. O programa GesPública demonstra como é possível articular ferramentas tecnológicas e ideia inovadoras para uma gestão moderna e voltada para atender às demandas dos cidadãos, sendo um importante exemplo a ser seguido.

Uma vez que todas as demais ações do procedimento básico têm seu marco estabelecido pelo edital de chamamento público, identifica-se neste o maior potencial para mudança e melhoria dos processos. O edital também reflete todas as decisões tomadas anteriormente, tal qual refletido na Figura 17, que faz a comparação entre planejamento de aquisições segundo PMBOK (2013) e os parâmetros da legislação brasileira vigente.

Muito se tem discutido no Brasil atual sobre problemas de corrupção a respeito de empresas contratadas para prestar serviços ou fornecer produtos à Administração Pública. O caso das empresas de construção civil, além de alarmantes dado o volume de recursos que envolve, é indicativo de como as fases de habilitação e classificação ainda são insuficientes para garantir o melhor fornecedor, ainda mais considerando as repetidas vezes em que as mesmas empresas são mencionadas como corruptoras ou más fornecedoras. Desta maneira, sugere-se a inclusão de uma avaliação profunda sobre a idoneidade dos candidatos, bem como a capacidade de fornecimento dos produtos ou serviços contratados, pois uma vez realizado o processo licitatório, sua frustração por falta de capacidade da empresa contratada é, além de um retrabalhado, desperdício de recursos já aplicados para a realização do primeiro processo licitatório.

Como já vem previsto na Lei de licitações, não se pode participar de licitação, empresas do qual o autor do projeto básico, tem algum envolvimento como acionista ou trabalhador, dirigindo ou executando da empresa; pessoa jurídica ou física que esteja



envolvida com a criação ou execução do projeto, assim como membros da comissão de licitação ou equipe de apoio.

Tendo isso como base, deve ser pré-fixado uma avaliação profunda que pré-estabeleça requisitos de idoneidade, sendo critério de avaliação, a idoneidade moral e física dos membros principais da organização, como também verificar a idoneidade da empresa, verificando se ela tem “ficha limpa”, como é a idoneidade financeira dela, e como a mesma presta seus serviços com comprometimento com o que foi contratado.

Sendo assim, possível lutar contra a corrupção que até nesses processos pode achar uma porta aberta.

É importante mencionar que essa avaliação mais profunda, deve ser feita após o processo de licitatório, como já é realizado no Regime Diferenciado de Contratação, visto que aplicação dessa habilitação antes do resultado da “melhor oferta”, pode representar grandes custos no que se refere a tempo e salários dos servidores aumentando assim o custo do processo licitatório, já que se dedicará esforços por parte da administração pública á ações que não serão levadas a acabo. Caso a empresa que ofereceu a melhor oferta não passe pelo crivo mais aprofundado chama-se a segunda colocada, que passa a partir de então ser analisada pelo mesmo critério.

Outro elemento que precisa ser levado em consideração é garantir que a escolha dos fornecedores atenda aos critérios de melhor gestão, pois além de idônea (segundo os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Conta da União, nos artigos nº 46 e 60 da Lei nº 8.443/92), o papel destes fornecedores enquanto importantes *stakeholders* para a realização das inúmeras políticas públicas existentes os coloca também, mesmo que indiretamente, como participantes nos resultados alcançados. Espera-se que um fornecedor alinhado aos princípios de uma melhor gestão possa contribuir não apenas com os produtos e serviços contratados, mas também com a forma como estes são entregues ao consumidor final, o cidadão.

Atualmente é principalmente considerado esses critérios para melhora a gestão, já que os stakeholders, muitas vezes como empregados públicos estão envolvidos diretamente para obter o êxito no processo. Sendo cada stakeholders especialista de uma fase do processo, podendo se dar o suporte necessário, permitindo que o gestor consiga se focar somente no objetivo final.

E para isso é aplicado também uma “check list” que utilizando as informações obtidas em outras licitações, usa essa lista como base para corrigir possíveis falhas de faltar algum documento para o início do projeto.

Neste sentido, é fundamental também que a licitação não seja considerada finalizada no processo de adjudicação, pois todo o processo de acompanhamento das aquisições e seu encerramento são fundamentais para garantir a maior qualidade possível dos produtos ou serviços. Desta maneira a conclusão do processo licitatório deve sempre ser vista como um ponto fundamental, mas não suficiente, para a gestão de aquisições. Muitas são as etapas subsequentes à licitação, a fim de garantir a melhor destinação possível aos recursos públicos, como por exemplo o adequado estoque dos produtos já adquiridos, ou a realização de obras de acordo com projetos muito bem desenhados e livres o máximo possível de imprevisibilidades.

Voltando-se a uma modalidade específica dentre as diferentes modalidades apresentadas pelo texto legal, a modalidade de concorrência, foco da presente pesquisa, tem como vantagem o fato de garantir maior transparência, já que os tempos de publicação de edital e os procedimentos de licitação estão em consonância com os princípios da isonomia, publicidade e eficiência. A ampliação da transparência, conforme já mencionado, pode ser um caminho para garantir maior controle de qualidade, dado que o conhecimento prévio sobre o processo de aquisições pode garantir o melhor acompanhamento de suas ações. É necessário pensar melhores práticas específicas para a modalidade de concorrência, pois conforme já mencionado, segundo a legislação brasileira é a modalidade exclusiva de concessões, tendo, portanto, grande impacto nos contratos realizados pelo setor público brasileiro.

#### **4.5. Alternativas Existentes aos Processos de Aquisição vigentes**

Conforme visto ao longo do trabalho, diversos autores, como o próprio PMBOK (2013), Xavier et al (2013), Pereira (1998; 2005) apontam que há alternativas para uma melhor gestão dos processos de aquisição, conforme já mencionado.

Uma destas alternativas é a contratualização de resultados, apontada pelo PMBOK (2013) e reforçada por Xavier et al (2013), sendo que é importante destacar que o mesmo termo, contratualização de resultados, é considerado um dos elementos de inovação no setor público, inseridos pela reforma do aparelho do estado brasileiro realizada na década de 1990 (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998) para melhorar a gestão de serviços públicos. Os contratos de gestão tomaram fôlego na administração pública brasileira, em especial após a experiência modelo do Choque de Gestão de Minas Gerais, realizado a partir de 2003.

Importante destacar que a literatura aponta três tipos diferentes de contratualização de resultados. Há os Acordos de Resultados, instrumentos utilizados pela gestão mineira por

meio de contratação de metas e objetivos (resultados) entre órgãos da administração pública (ALCOFORADO, 2005). Há ainda o instrumento mais utilizado pelos governos, os Contratos de Gestão, estabelecidos pela lei nº 9.637/1998. Esta lei estabelece o contrato de gestão a ser realizado pelas chamadas Organizações Sociais (BRASIL, 1998), via edital de chamamento público, sendo uma modalidade próxima à concorrência. Segundo Alcoforado (2005), através do Contrato de Gestão, o Estado transfere recursos para a Organização Social executar os serviços que anteriormente eram por ele prestados (ALCOFORADO, 2005). Um terceiro tipo são os convênios, realizados por meio de transferências voluntárias, indicadas por edital de chamamento para entes públicos ou terceiro setor, mediante termo de parceria, sendo regido por legislação específica (ALCOFORADO, 2005), que desde 2014 é referida pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.

Outra alternativa cada vez mais utilizada e também indicada por Xavier e colaboradores (2013) é a introdução de agentes externos ao setor público aos processos, buscando ampliar sua flexibilidade e garantir elementos de inovação. Cada vez mais o setor público tem se valido da contratação de consultorias, em especial provenientes da iniciativa privada, para pensar novos formatos de políticas públicas. Em especial ao tratar de processos de aquisição, a busca por novas tecnologias, produtos e serviços pode incentivar essa oxigenação dos setores mais antigos da administração pública.

Neste ponto, o “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017), traz diversos elementos que destacam a importância de repensar não apenas os processos do governo, mas fazê-lo a partir dos princípios do programa GesPública. Novas formas de prestação de serviços públicos, vinculadas a tecnologias e serviços digitais, permitem não apenas mais eficiência, mas também mais proximidade com os cidadãos.

Assim como a modalidade de pregão eletrônico, analisada por Nunes, Lima e Silva (2014) tornou-se um avanço e melhoria no processo licitatório, implantado por legislação própria criada em 2000, é possível pensar uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para garantir maior eficiência e flexibilidade às demais modalidades licitatórias, em especial a modalidade de concorrência, que é em teoria mais democrática por permitir a participação de todos os fornecedores aptos de acordo com os critérios estabelecidos em edital.

Ações como *benchmarking* e, fundamentalmente, uso de tecnologias de informação e comunicação, são saídas cada vez mais aconselhadas ao setor público para tornar o edital mais eficiente e, em consequência, todo o processo licitatório mais equilibrado.

#### 4.6. Pontos Críticos

Depreende-se pelo que já foi exposto que possam existir alguns pontos críticos que demandam especial atenção quanto ao gerenciamento do processo de aquisições no setor público dado que, conforme já detalhado, o governo mobiliza em todas as esferas federativas muitos recursos via compras públicas.

Entende-se a administração das aquisições, após realizada, como um ponto crítico da gestão de aquisições no setor público brasileiro. Não apenas é necessário controlar a forma de aquisição de bens e serviços, já extensamente descrita pela legislação brasileira, mas também é fundamental entender que acompanhar a devida entrega de um produto ou execução de um serviço, nem como acompanhar estoques, são ações estratégicas e que influenciam diretamente a performance do setor público, sendo, portanto, pontos críticos que merecem toda a atenção possível.

Outro ponto crítico é uma possível centralização da licitação na equipe responsável pelas aquisições. Conforme mencionado, é fundamental que o gerenciamento de processos de aquisições envolva todos os setores possíveis que tenham alguma relação com o objeto da licitação, garantindo assim que o resultado do processo licitatório seja satisfatório a todos.

Além deste ponto crítico, importante destacar que o volume de compras públicas realizada no país, somado à complexidade jurídica de sua execução, mais do que justificam a importância de técnicos especializados em gestão de compras no setor público. Neste sentido, a ausência de servidores públicos especialistas em gestão de projetos é um importante ponto crítico, pois sem a garantia de uma boa gestão de recursos, menores são as possibilidades de que os princípios constitucionais sejam alcançados e, sobremaneira, que os cidadãos tenham seus direitos atendidos da melhor maneira possível. Não apenas formas de inclusão de técnicos melhor formados na máquina pública são necessárias, como também meios para que os quadros já estabelecidos possam ser capacitados a lidar com técnicas e mecanismos mais eficientes de gestão, aprimorando não apenas o processo de aquisições, como a administração pública como um todo.

Conforme mencionado, a articulação entre os diferentes *stakeholders* é fundamental para o sucesso da melhoria dos processos de aquisição do setor público, sendo preciso considerar o papel de Tribunais de Contas e Controladorias, enquanto importantes exemplos de *stakeholders* de controle da administração pública. Estes órgãos possuem imenso potencial

para garantir uma gestão pública não apenas coerente com o bem público e os princípios constitucionais, mas também precisam estar alinhados com tais iniciativas para não inviabilizar projetos de mudança devido a questionamentos legais quanto às práticas tradicionalmente mais aceitas e disseminadas, em que pese não serem suficientemente eficientes.

Algumas experiências recentes, como a gestão por resultados, a inserção da modalidade de pregão eletrônico ou a flexibilização das modalidades de licitação via Regime Diferenciado de Contratações apontam como o setor público tem recentemente buscado melhorar seus processos pontualmente. Apesar destes avanços, é preciso observar que ainda estão de forma muito distante das mais modernas tendências de gestão, em especial pela dificuldade de atualizar a legislação brasileira, considerando que a lei que regulamenta as aquisições do setor público data do ano de 1.993. Passados mais de vinte anos, e frente à revolução tecnológica que a sociedade viveu, bem como os diferentes processos de reforma do estado, é de se esperar que existam também movimentos modernizantes estruturais, e não apenas pontuais, neste que é um setor essencial para a administração pública como um todo.

#### **4.7. Relação do Guia PMBOK com os Processos de Compras da UNIFESP**

Considera-se que o olhar para projetos é essencial para garantir objetividade e resultados, sendo, portanto, uma abordagem adequada para qualquer atividade seja em uma organização pública ou privada. Como afirma Gallo (2013), em 2008 o próprio PMBOK reconheceu as peculiaridades do setor público e publicou uma edição especial para este setor.

Dentre os entraves e dificuldades, é interessante refletir sobre a dificuldade de realizar processos dinâmicos e modernos baseados em legislações de períodos tecnológicos distintos, somada à dificuldade de atualizar estas mesmas legislações devido à morosidade legislativa.

A fim de contornar este aspecto, muitas das experiências apresentadas utilizam-se da legislação de forma mais inteligente, não propondo mudanças estruturais, mas sim utilizações mais eficientes da estrutura existente.

Contudo, o risco que existe quando se trata de pregão eletrônico, que pode ser observado é o risco nos contratos, visto que, apesar de ser previsto todos os cenários possíveis de eventualidades possíveis que possam ocorrer, ainda assim existe uma limitação cognitiva que proíbi os mesmos de antever tudo o que pode suceder no contrato.

Outra questão que o PMBOK não pode ajudar, mas que se encontra como risco inerente ao contrato do pregão eletrônico, é o oportunismo, onde se pode ocorrer a ação do

indivíduo em busca de interesses particulares para conseguir algum benefício financeiro, visto que o tomador de decisão tem mais liberdade para proceder.

Risco à modalidade pregão eletrônico a Incerteza, que é caracterizada pela insuficiência de qualificação dos agentes de antecipar e estabelecer cláusulas que assegurem o bom desempenho dos agentes quando há a ocorrência de eventos não previsíveis.

Levando essas questões em consideração percebemos que a Unifesp, utiliza da implementação do guia PMBOK, em algumas áreas, pelo fato de saber que para diminuir os prejuízos é necessário solicitar a opinião de grupos de pessoas que realmente se tenha treinamento da área, caso contrário será bem provável de ser observado várias consequências acerca do risco de se realizar o prego como : superfaturamento por meio das cláusulas de adição à frente dos fatores não esperáveis, má qualidade de produtos e serviços obtidos pela administração pública, contratempo para a execução de obras, ruptura do contrato por não entrega de serviços e obras. Em suma, outros tantos prejuízos.

A atenção dada ao planejamento, permitem ainda o alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e financeiro do setor público, elementos fundamentais a fim de tornar os processos decisórios no setor público mais estruturados e coerentes com uma visão de longo prazo.

Os dados acima relatados permitem verificar uma relação entre as ações governamentais no que tange à evolução dos processos de aquisição de serviços e bens pelo setor público nos últimos anos. Percebe-se clara relação entre as premissas e etapas do Guia Referencial para Gestão no Governo com as premissas e etapas do Guia PMBOK, apesar de nem todas as ações sugeridas por este último Guia serem seguidas na integridade pelo setor público.

Possuindo os dados coletados por base e percebendo os objetivos que foram apresentados, conclui se que quanto a metodologia de planejamento desenvolvida pela faculdade percebe se a qualidade das informações, como sendo primordial para validade do processo. É percebível uma menção direta a qualidade, revelando preocupação com a qualidade do pregão eletrônico.

É nítido que o guia PMBOK contribuiu com o gerenciamento dos recursos humanos da área de gestão de pessoas na administração, visto que a mesma precisa ter uma estrutura para treinamento e acompanhamento dos servidores que irão atuar na parte de compras públicas. Sendo aplicado partes do guia PMBOK, referentes a orientação do pregoeiro e da administração pública, referentes a realizar o acompanhamento permanente dos prazos e

custos, para garantir que sejam efetivamente cumpridos, tanto por parte do contratante como do contratado.

Com base nas etapas e orientações específicas da Unifesp para a realização do processo licitatório percebe-se, mesmo que intuitivamente, a aplicação de princípios do processo de aquisições definido no Guia PMBOK impacta fortemente o setor de Compras da instituição. Procurando nortear o processo cuidando das exigências legais, o que proporcionou que tanto os objetivos gerais quanto os específicos fossem alcançados, visto que foi executada uma metodologia de compras que observe às necessidades.

Verificando se os pontos críticos, se tem uma atuação direta no processo de compras, num olhar mais zeloso aos dados que foram apontados os principais pontos observados e que mantém estrita relação com o Guia PMBOK, podemos citar:

a) a ênfase dada no processo de pré-contratação, em que são definidos todos os requisitos críticos do contrato, formulado o edital que passa por duas áreas para análise, Compras e área requisitante, além de passar pela Advocacia Geral da União para a emissão de parecer;

b) a formulação de preços com base na pesquisa de mercado e nas atas de preços, que permitem periodicamente ao setor de Compras um conhecimento dos valores recentes de bens e serviços comuns à administração;

c) alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e financeiro do setor público, uma vez que para o setor de Compras iniciar o processo licitatório, deve haver previsão orçamentária na LOA;

c) O gerenciamento e fiscalização do contrato, com a aplicação de sanções e análises de desempenho cabíveis;

d) a possibilidade de negociação com a proposta vencedora (menor preço) dos valores apresentados a partir da análise minuciosa da planilha de preços unitários, comparada à pesquisa de preços realizada no mercado, podendo este fornecedor, de acordo com a Lei 10.520, reduzir seu preço para garantir uma maior economicidade para o setor público e equilibrando a proposta aos valores praticados no mercado.

e) O gerenciamento e análise, para verificar o ajustamento das solicitações ao plano de trabalho e qual a disponibilidade de recursos existentes para execução.

Tendo em vista a metodologia apresentada na análise e discussão de gestão das compras sob uma ótica de processos, deve se considerar que a realização pela Unifesp

atualmente está de acordo com os princípios de eficiência e eficácia apresentados pela aplicação do PMBOK.

Todavia pode ser observado na aquisição de bens e serviços, que a gestão de risco com foco na compra desses serviços ainda não é corretamente identificada na literatura técnica a respeito do gerenciamento do projeto como um todo. Onde uma administração focada também nos riscos existentes relacionados com o processo de aquisição, auxiliaria para mais engajamento do objetivo do projeto. Visto que, todo processo de aquisição, inclui dúvidas que podem aparecer com relação as especificações de compra, dificuldades na obtenção do serviço ou produto, problemas nas negociações contratuais e até barreiras logísticas.

Com relação aos escopos do estudo; a revisão da literatura foi feita, constatando apenas semelhanças a etapas do PMBOK, como por exemplo o planejamento do pré-contrato e o referente a aquisição do serviço ou bens, mais especificamente; neste entendimento o trabalho concedeu aporte qualitativo importante; quanto as comparações que foram rigorosamente feitas.

A abordagem qualitativa, com a construção de indicador para medir a aproximação entre o processo de compras da UNIFESP e o projeto segundo o PMBOK, pode ser presumida, por ser observada o valor do inicial e final da contratação ou compra, em caso de êxito o indicador seria, portanto, definida pela obtenção dos dados.

Apesar do trabalho ser fortemente restrito em profundidade; outras metodologias qualitativas, estudo de caso e reportagens com especialistas, bem como das empresas participantes de pregões, podem trazer luz para novos estudos.

#### **4.8 A Prática do Setor de Compras na UNIFESP: Perspectiva de Atores Internos e Externos**

A percepção sobre os desafios e oportunidades de se implementar novas metodologias no processo licitatório para aquisição na UNIFESP foi ampliada com a pesquisa de campo.

##### *4.8.1 Percepção de Atores Internos- TAEs do Setor de Compras da UNIFESP*



O quadro 08 a seguir apresenta os resultados da pesquisa com os agentes internos, coletados por meio de entrevistas presenciais no Campus Osasco ou virtuais em todos os Campi.

Cabe destacar que pelo instrumento GForm elaborado preservando o sigilo do respondente, não foi possível saber se houve representatividade plena, pois, como não era identificado, dentre os dez respondentes existe a probabilidade de mais de uma resposta por Campus e ausência de respondentes de um Campi.

A opção por identificar e colocar a porcentagem de cada resposta no Quadro 08 foi para facilita a análise.

**QUADRO 09. Roteiro de questões apresentadas aos servidores da UNIFESP**

CATEGORIA	ENTREVISTA (PERGUNTAS)	GFORM - ESTRUTURADO PERGUNTA/ RESPOSTA
<b>PRÁTICAS NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES PELA UNIFESP</b>	Qual a modalidade mais usada de licitação?	Qual tipo de modalidade você mais utiliza no seu dia a dia? <b>Pregão Eletrônico 100 %</b> Concorrência Carta Convite Tomada de Preço Concurso Concorrência Internacional
		Por que a escolha dessa modalidade? <b>Política Interna da Unifesp 50%</b> <b>Menos burocrática 50%</b> Mais rápida Consigo valores menores Somente sigo como eram já eram feitas as compras quando entrei no setor
		Qual principal tipo de licitação você mais usa? <b>Menor Preço 100%</b> Melhor Técnica Melhor Preço e Técnica Maior valor (Leilão reverso)
		Por que a escolha desse tipo licitação? <b>Mais rápida 60%</b> <b>Menos burocrática 20%</b> <b>Política Interna da Unifesp 20%</b> Consigo valores menores Somente sigo como eram já eram feitas as compras quando entrei no setor
<b>CONHECIMENTOS SOBRE O PROCESSO LICITATÓRIO</b>	Em sua visão, quais são os principais desafios para realizar processo de licitação?	Quais as principais dificuldades que sente referente aos processos de licitação? <b>Excesso de Burocracia 80%</b> <b>Descentralização das compras por cada unidade acarreta sobrecarga 20%</b> Dificuldade na Escola/Qualificação do Produto Falta de Treinamento Falta de Equipe Falta de Tempo Desarticulação entre os setores da instituição
	Como você acha que essa área poderia trazer mais economia para universidade?	Para você o setor de compras deve ser? <b>Centralizado 100%</b> Descentralizado Não conheço
	Como poderiam melhorar as licitações?	Quais fases da licitação você crê que é pior/mais difícil/burocrática? <b>Julgamento e Classificação 60%</b> <b>Edital 40 %</b> Habilitação Homologação Adjudicação Anulação, Revogação e Convalidação
	Qual prática diferencia a Unifesp na área de licitação de outras instituições?	Existe alguma prática que diferencia a Unifesp no que diz respeito às licitações? <b>Não 100%</b> Sim
	Você conhece o PMBOK?	O Ser /Sra. conhece as Práticas de Gestão de Projetos descritas no PMBOK? Em especial na Gestão de

<b>USO POTENCIAL DO PMBOK NO PROCESSO LICITATÓRIO</b>		Aquisição? <b>Não 80%</b> <b>Sim, conheço as duas 20%</b> Sim, mas não conheço a parte de Gestão de Aquisição
		Se sim, acredita que seja um possível caminho para melhorar as Licitações no que diz respeito aos seus processos administrativos? <b>Não saberia opinar 80%</b> <b>Sim 20%</b> Não
		Se conhece a Gestão de Aquisição, qual a etapa do PMBOK, você acredita que pode ser melhor adotada na Licitação? <b>Não sei opinar 80%</b> <b>Administração da Aquisição 20%</b> Definição de Fazer ou Comprar Seleção do tipo de contrato Seleção do Fornecedor Encerramento das Aquisições
		Se conhece o PMBOK, qual tipo de contrato considera mais vantajoso? <b>Não conheço 80%</b> <b>Tempo e Material 20%</b> Custo Reembolsáveis Preço Fixo
		Se conhece o PMBOK, qual fase do processo você crê que é possível ter suas técnicas em qual etapa do processo de licitação? <b>Não conheço 80%</b> <b>Pré – Contratação 20%</b> Contratação Pós – contratação
		Se conhece o PMBOK, qual fase você considera a mais passível de ser adaptado ao processo de licitação? (Considere o grupo de ferramentas que compõem cada uma dessas fases) <b>Planejamento 100%</b> Iniciação; Execução; Monitoramento e Controle; Encerramento.
		Para além do PMBOK, existe uma outra modalidade que você crê que poderia melhorar os processos de licitação? <b>Não sei responder 60%</b> <b>Não 40%</b> Sim

Para análise dos resultados, a seguir serão comentadas as respostas em cada questão, mesclando os dois instrumentos.

Categoria: Prática no Processo de Aquisições- Agentes Internos

A primeira pergunta teve divergência entre os instrumentos de coleta: **“Qual modalidade de licitação você mais utiliza no seu dia a dia?”**

No instrumento virtual, a esta pergunta todos os respondentes (100%) disseram ser o Pregão Eletrônico,

Entretanto, dentre os servidores entrevistado no Campus Osasco, 50% respondeu usar pregão eletrônico (A) e o entrevistado B relatou usar “Registro de Preços”. De acordo com A:

*“A mais utilizada é pregão eletrônico. Porque a maioria das nossas necessidades se enquadra como um bem ou serviço comum, que eu posso adquirir por meio da licitação eletrônica, em termos de quantidade é o maior vulto é por meio de Pregão Eletrônico em termos de valor é por concorrência pública, que aí é as obras e serviços de engenharia. As demais acabam não se encaixando nas nossas necessidades ou são mal vistas, pelos órgãos de controle, por exemplo, o convite é uma modalidade muito mal vista, dispensa exclusividade então essa restrição dos órgãos de controle acaba obrigando a gente, obrigando não né, levando a gente a preferir modalidades que são mais seguras, mas nem sempre são céleres. Dando menos problemas com os órgãos de controle” (A)*

Cabe destacar que de acordo com Justen Filho (2008, p. 201)

*O pregão é uma modalidade de licitação, enquanto o registro de preços é um sistema de contratações. Isso significa que o pregão resulta num único contrato (ainda que possa ter a execução continuada), enquanto o registro de preços propicia uma série de contratações, respeitados os quantitativos máximos e a observância do período de um ano. Dito de outro modo, o pregão se exaure com uma única contratação, enquanto o registro de preços dá oportunidade a tantas contratações quantas forem possíveis (em face dos quantitativos máximos licitados e do prazo de validade). (JUSTEN FILHO, 2008, p. 201)*

As compras pela modalidade Concorrência não foram registradas como ocorrendo entre os compradores da Unifesp e seus fornecedores atualmente. Dentro da interpretação dos

participantes dessa pesquisa, a concorrência era utilizada para contratações cujo entendimento do TCU a tornava obrigatória: De acordo com B:

*“Até hoje, desde 2011 que estou aqui, fiz uma vez, foi para contratar a xerox, mas agora o entendimento do TCU mudou. O órgão entende que sessão de espaço tem que ser por pregão, o nosso por exemplo já está na reitoria para análise, a próxima contratação da Xerox será por pregão eletrônico”. (B)*

Destaca-se que A comentou a possibilidade de utilização dessa modalidade em breve para contratação de obras das expansões dos Campi, em especial Diadema e Osasco, mas não deu mais detalhes ou a certeza desse acontecimento.

A segunda questão do GForm, **“Por que a escolha dessa modalidade?”** trata de justificar a escolha da preferência na resposta anterior para as licitações. Dentre as alternativas possíveis, houve uma polarização entre as respondentes: “Mais rápida” e “Política Interna da Unifesp”. O fato de ser menos burocrática, oportunidade de valores menores ou “tradição” não foram considerados.

Os resultados dessas duas questões alerta para a necessidade de posterior complementariedade/ajuste do questionário na medida em que aponta que devemos dividir a modalidade de licitações em duas perguntas, sendo uma a pergunta já realizada e uma complementariedade que indicasse qual a modalidade é mais utilizada em termos de volume financeiro, isso por que a modalidade de pregão, que foi apontada como a mais utilizada, sendo compras que envolvem um maior montante de recursos, são feitas em geral pela modalidade de “Concorrência”, isso se torna especialmente importante para essa pesquisa levando-se em consideração que a Unifesp vive um processo de expansão no bojo do programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. (REUNE)

É fato que a adoção do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação por muitos respondentes se explica por sua agilidade nos processos de compras, visto que a rapidez advinda de uma menor burocratização é um dos motivos/objetivos da criação dessa modalidade pelo Governo Federal e se comparado o tempo médio de um pregão como a modalidade concorrência verá uma diferença de 22 dias entre o lançamento do edital e a compra. Assim como a resposta da outra metade, que disseram usar a modalidade pregão devido a normas da Unifesp, está embasada no Manual de Compras da Unifesp, que possui inclusive em seu corpo de funcionários os “Pregoeiros”, inclusive tendo esse departamento

dentro de seu setor de compras, o que pode ser entendido como sinal da demanda e da importância dessa modalidade na universidade.

Essa tendência também encontra respaldos na pesquisa feita no site Painel de Compras, apresentada no corpo teórico desse trabalho que identificou exatamente o mesmo padrão, ou seja, pregão eletrônico é a modalidade de compra mais usada e mais rápida, considerando a compras de efetuadas pelos órgãos públicos federais de todo país, sendo seguido pela Tomada de Preço.

As falas ainda indicam um fator não analisado na pesquisa, e que pode se transformar em agendas para futuros estudos sendo: *Qual a influência dos órgãos de controle nos processos de compra?* Isso por que em ambas as falas são externalizadas a atuação, mesmo que indireta, dos órgãos de controle externo, que em alguns casos acabam por impossibilitar modalidade de compras que são previstas na Lei 8666/93, ou seja, modalidade que em executadas corretamente seriam legais. Essa hipótese fica mais evidente ao analisarmos a fala de B para a terceira questão: **“Quais são os principais desafios para realizar processo de licitação?”** a seguir.

#### Categoria: Conhecimento sobre o Processo Licitatório- Agentes Internos

Na questão **“Quais são os principais desafios para realizar processo de licitação?”** as informações obtidas permitem várias considerações sobre essa categoria. O respondente B em determinado momento responde:

*“Para nós facilitou, pois, a AGU, no seu site, fez vários modelos de edital para os órgãos seguirem e a normativa AN.05 que saiu em 2017, nos obriga usar esses modelos da AGU. É só baixar e colocar os dados, como datas etc. Aí é difícil de errar. Tem todos os modelos, só precisa adequar. Inclusive a nossa controladoria (controladoria da Unifesp), não quer que tiremos nem as notas explicativas que vem dos modelos da AGU, pois isso dá mais agilidade para o setor de lá também.”(B)*

A fala de B nos mostra o tamanho da influência dos órgãos externos, ao ponto se haver uma “regra não escrita” a qual somente se devem usar os modelos feitos pela Advocacia Geral da União (AGU).

Apesar de não ter base para comprovação, frente a esse dado ainda podemos levantar as seguintes hipóteses: Em alguma medida à agilidade nas compras feita pregão não esconde

uma falta de planejamento de compras? Perguntas que também pode ser respondida em uma nova pesquisa.

Para o detalhamento do processo licitatório, foi perguntado: **“Qual principal tipo de licitação você mais usa?”**. Ha essa pergunta 100 % dos respondentes disseram usar o tipo “menor preço”. Para esse dado infelizmente não conseguimos comparação estatísticas com os dados coletados no Painel de Compras, mas com certeza está dentro da proposta de evitar problemas com órgãos de controle.

A questão seguinte tem relação entre os dois instrumentos (**“Como você acha que essa área poderia trazer mais economia para universidade?”** e **“Para você o setor de compras deve ser? Centralizado 100% das respostas”**), pois todos os servidores defendem que a centralização do processo de aquisição poderia contribuir para a melhor gestão dos recursos, trazendo benefícios inclusive financeiros.

Isso é corroborado pela entrevista de A que ao responder: “Como podemos melhor sistema de compras da Unifesp? Acaba voltando ao tema do Central de Compras do Ministério do Planejamento, que em resumo pode ser considerado um sistema de compra centralizado, desta forma ela apresenta as seguintes vantagens:

*“Sim, sim eles acabam tendo, como eles fazem de forma, eles têm um ganho de escala, na verdade, como eles fazem essa modelagem em âmbito todo o governo federal eles acabam tendo um poder de barganha e um ganho de escala que a gente individualmente não tem, então se agente propõe uma inovação no processo e é só a UNIFESP, geralmente é não, tem que ser uma coisa geral, eles acabam tendo esse poder de fazer numa modelagem um pouco diferente que a gente acaba não tendo” (A).*

No instrumento de coleta de dados, chama a atenção a visão da burocracia em termos Weberianos do respondente B, fala não mais comum em tempo da New Public Management. *“(…), mas o processo de compras em si não acho burocrático, acho que a burocracia que tem é necessária para dar segurança. ” (B).* Por mais que essa frase possa soar “*demode*” ela reforça o argumento de um medo ou receio da atuação dos órgãos externos a universidade, que em alguma medida é diminuído, ao menos em sensação, como o processo altamente burocrático. Contudo essa resposta é contradita com a resposta da maioria dos pesquisados. Para a questão **“Quais as principais dificuldades que sente referente aos processos de**

**licitação?”** como podemos ver no gráfico abaixo, 80 % dos entrevistados vem no “Excesso de Burocracia” o principal problema dos processos de licitação, ficando com as demais resposta os problemas gerados pela descentralização do setor de compras, visto que isso sobrecarrega os campis que já são carentes de funcionário em todas as áreas.

De acordo com A, o principal problema se encontra nos processos burocráticos (ou em alguns casos a falta deles), mas avança ao relatar como problema a desatualização da Lei 8666/93 como os principais problemas a ser enfrentado, como podem ver:

*“O desafio principal é a Legislação, a gente tem uma legislação datada de 1993 na sua maioria e que não incorporou às novas necessidades que as instituições têm principalmente uma instituição que se dedica a pesquisa, que deveria ser uma coisa de ponta avançada, então a gente tem necessidades muito avançadas e tem que conciliar com a legislação muito antiga que não prevê a compra dessas necessidades, então até coisas, por exemplo, como um software não está previsto na legislação, eu não tenho regulamento para adquirir software, porque ele não foi pensado por que não utilizava 1993. então a principal dificuldade é conciliar a necessidade de uma universidade destinada à pesquisa como a legislação muito antiga.”*  
(A)

Essa resposta nos aponta que uma das hipóteses quem estruturam essa dissertação, a necessidade de renovação no setor público em especial no setor de compra, se encontra ao menos parcialmente correta.

Entretanto, na fala de B ao responder essa pergunta destoa dos dados quantitativos, foi apresentada uma das outras possibilidades da resposta, a saber:

*“Não sei, se isso cabe no que você saber, mas acho falta treinamento para servidores, (...). Acho que deveria ter mais treinamento para todos os servidores, todos, pois aqui é só uma área de compras em si, os processos na verdade começam nas áreas que fazem os pedidos através do termo de referência”.* (B)

Como o excesso de burocracia já era uma das hipóteses levantadas nesse trabalho, para explicar os problemas nos processos de licitação, antecipamos as possíveis respostas da pergunta anterior, destrinchando um pouco mais das dificuldades encontradas na próxima



pergunta **“Quais fases da licitação você crê que é pior/mais difícil/burocrática?”**: As respostas de servidores e fornecedores se dividiram entre Edital (40%) e Julgamento e Classificação (60%).

Segundo Baily e colaboradores (2008, p.425) percebe-se uma evolução do perfil do comprador onde esse deve estar cada vez menos envolvido com assuntos relacionados com as atividades operacionais, concentrando suas atividades em temas de relevância mais estratégica. Para esses autores o comprador pode ser classificado entre Primitivo (sem qualificações especiais, cerca de 80% do tempo são dedicados às atividades burocráticas.) e Avançado (função gerencial estratégica, com atribuições de negociação, capacitação de fornecedores, avaliação do custo total de aquisição e administração da base de fornecedores etc. onde; menos de 20% de seu tempo são dedicados às atividades burocráticas). Também se destaca o fato de a área de compras no setor público ser alvo constante dos órgãos de fiscalização criando uma percepção de risco para os servidores e dificultando propostas de inovações.

Batista e Maldonado (2008) apontam que a falta de entendimento total da legislação de licitação, além da carência de programas de reciclagem e treinamento constante, inibe uma atitude proativa dos compradores, afetando diretamente a eficiência das compras no setor público.

A última questão da categoria permanece sem uma resposta conclusiva. **“Existe alguma prática que diferencia a Unifesp no que diz respeito às licitações?”**.

De acordo com as informações do Google Form, 100% dos respondentes acreditam que não. Contudo, apesar de certa padronização considerando que no processo de compras onde é possível observar que todas as universidades federais já utilizam a modalidade de pregão eletrônico, o diferencial da UNIFESP pode ser sua estrutura. Provavelmente a pergunta deveria ser revista em um próximo instrumento.

Isso pode ser interpretado a partir das entrevistas onde discorrer livremente sobre a questão “diferenciação” da Unifesp do setor de compras, foi perguntado: *“Mas como poderia descrever essa desorganização?”*, sendo a resposta obtida:

*“Ainda que tenha algumas iniciativas como a Câmara Técnica, no meu entender ela não é suficiente, a maioria das coisas que sai de lá não se torna concreta, já falamos e acordamos várias coisas e nada saiu do papel, exemplo, já falamos de um teto de compras, um valor, que poderia ser*

*assinada no campus, mas tudo tem que ir para lá (reitoria) para assinar, as vezes compra é de 1500, reais e tem que ir para reitoria para assinar. ” (B)*

Como esta fala o entrevistado B, reconhece a “Câmara Técnica” como um elemento que diferencia a Unifesp de outros órgãos públicos. Apontando que na verdade o problema está na ineficiência da mesma. Talvez, o que não tem respaldo nos dados, essa tenha sido a mesma percepção dos respondentes do questionário fechado, à medida que apesar de conhecerem a Câmara Técnica (todos campis da Unifesp participam dele), não vem na mesma uma diferenciação, pois a mesma não é efetiva, ou ainda, por já estarem “acostumados” como a estrutura ou por não conhecerem outras estruturas que não tem a “Câmara Técnica”.

Feitas essas considerações passamos para as perguntas sobre o conhecimento participantes das práticas do PMBOK em especial a Gestão de Aquisição, nosso tema central.

#### Categoria: Uso Potencial do PMBOK no Processo Licitatório- Agentes Internos

Como podemos observar no Quadro 08, 80 % dos entrevistados disseram não conhecer o PMBOK e a Gestão de Aquisições, assim esses deveriam responder somente a última pergunta do questionário, porem como não houve uma “trava” para esse grupo, os respondentes acabaram por assinalar todas as perguntas seguintes, mesmo sem as que não mais a diziam a respeito, já que não conheciam o PMBOK.

Felizmente, conseguimos fazer o filtro das respostas já que os oito entrevistados, a partir de agora chamados de “não-qualificados” responderam em quase todas as questões como “Não sei opinar” ou “Não conheço”, a única exceção será tratada posteriormente. Já os outros 20 % (2 entrevistados), agora chamados de qualificados, responderam as questões com alternativas, que não “Não sei opinar” ou “Não conheço”.

Essa mesma pergunta foi feita para as entrevistadas presencialmente, o respondente A, apesar de tentar responder positivamente a essa questão, acaba não tendo exatidão, apontando novamente para a área de Centralização de Compras do Governo Federal, como podemos ver:

*“Essa área seria daqui da universidade se tem uma área voltada para a gestão de projetos na Universidade? Nós temos um organismo que chama Central de Compras do Ministério do Planejamento e eles fazem essa parte de fazer essa gestão de aquisições globais de áreas que eles consideram estratégicas nesta modelagem, mas assim não conhecemos muito ela já vem pronto pra gente, a gente fez a gestão, a gente fez a avaliação e decidimos*

*que essa contratação é estratégica vamos fazer nessa modelagem e está aqui pronto e já está contratado, pode usar, eles fazem de forma centralizada no Ministério do Planejamento” (A)*

Por sua vez o respondente B diz já ter ouvido esses termos, mas não se lembrar: *“O nome não me é estranho, mas agora não me recordo, acho que já usei, mas não me recordo.” (B)*. Para os 20 % (2 entrevistados), que disseram conhecer iniciou-se o novo ciclo de perguntas agora como foco nos PMBOK,

A questão que versa no tema **“Se conhece a Gestão de Aquisição, qual a etapa do PMBOK, você acredita que pode ser mais bem adotada na Licitação?”**, novamente 100 % da amostra qualificada aponta para a etapa “Administração da Aquisição”, essa resposta não corrobora com a pergunta anterior sobre o momento de maior dificuldade ou burocracia no processo de licitação, onde foi apontado como fator principal o “Julgamento e Classificação”, isto por esse momento seria o equivalente a etapa “Seleção de Fornecedor” a Gestão de Aquisição. Esta pesquisa não conseguiu evidências o suficiente para explicar essa divergência, o que foi dificultado pelo fato de não haver nenhuma resposta, de respondente qualificado ou não, para pergunta que se seguiu: **Pode citar por que esse processo deve ser destacado?** (eliminada do Quadro XX1).

Ainda para os respondentes qualificados foi realizada a seguinte pergunta, **“Se conhece o PMBOK, qual tipo de contrato considera mais vantajoso?”** Neste caso 100 % dos entrevistados qualificados, ou seja, dois entrevistados, responderam que o contrato mais vantajoso é o de “tempo e material”, que é formado por preço fixo (R\$ / unidade ou hora trabalhada) e é mais utilizado em compras que a) envolvem pequenos valores ou períodos curtos de utilização, b) necessidade de se começar um trabalho rapidamente e c) Body Shop (profissionais alocados em clientes). Esta resposta pode nos apontar para dois fatos, o primeiro é uma possível falta de planejamento em compras, visto que no geral “tempo e material” são contratos cujos resultados ou início dever ser mais rápidos, o segundo ponto diz respeito a própria especificidade da licitação que em geral trabalha como preços fechados. Tentou-se corroborar o argumento analisando os dados presentes no Portal de Compras, porém não foi possível chegar nesse grau de detalhamento

Na seguinte pergunta, sobre a possibilidade de adaptação do PMBOK no setor de compras no poder público, 100 % dos entrevistados qualificados apontaram que a “Pé-Contratação” é o momento que podem ser mais adaptados ao poder público. Essa resposta, que pode ser contraditória com a pergunta sobre “qual a etapa do PMBOK, você acredita que

pode ser mais bem adotada na Licitação”, contudo pode ser corroborada a medida em que não existe no ordenamento jurídico público, uma lei ou um caminho processual muito claro, de como devem ser feitos os termos de referência, existem somente indicações/ boas práticas de como devem ser feitos os orçamentos base (preço de referência), documentos em geral de autoria dos órgãos de controle. Desta forma as ações descritas no PMBOK podem servir de modelo a ser adotado sem que se caia em ilegalidades.

Considerando a aplicabilidade imediata do PMBOK pela percepção dos respondentes **“Se conhece o PMBOK, qual fase do processo você crê que é possível ter suas técnicas nos processos de licitação?”** a alternativa **“Planejamento”** respondido por todos (100 %) dos entrevistados (qualificados ou não). Isso por si só invalida a resposta, porem deixamos essa dado como uma provocação na medida em que essa resposta pode apontar para um anseio de todos os entrevistados, ou ser a área considerada mais frágil da licitação pelos entrevistados, o que corroboraria com os 40 % dos entrevistados que responderam que a pior/mais difícil/burocrática da licitação era o edital, que é o fruto (produto) do planejamento inicial.

Visando estimar o grau de informações sobre processos gerenciais de ampla divulgação no mercado, a questão seguinte mostra o potencial de desenvolvimento de cursos específicos para uma “Nova Gestão Pública”.

As informações obtidas com a pergunta **“Para além do PMBOK, existe outra modalidade que você crê que poderia melhorar os processos de licitação?”** confirmam os relatos dos entrevistados sobre necessidade de aprimoramentos para a realização da atividade. Como podemos ver 60 % dia respondentes, qualificados ou não, responderam que não sabem opinar, e 40 % que não existe outra possibilidade o que mostra uma certa desesperança frente ao aos futuros da licitação. Com essas respostas a última pergunta **“Se sim, qual? Por que?”** Não obteve nenhuma resposta.

Já para as duas entrevistas elementos que poderiam melhor os processos de licitação podem ser encontrados nas seguintes falas:

*“Não sei se está ficando muito vago, mas tem que ser mais organizado, ter mais treinamento, tem 6 campi, mas a gente não tem troca de informação/comunicação, poderia ter mais conversa de pregoeiro com pregoeiro, de contrato com contrato, cada um trabalha isolado. A gente se ajuda, mas é uma coisa isolada, não iniciativa da instituição. Também fazer cursos fora, pois ficamos no nosso mundinho, precisamos saber o que as*

*outras universidades fazem. Faz tempo que a UNIFESP não faz nada de curso”. (B)*

Neste caso conseguimos observar que a entrevistada faz mais reivindicações de melhorias a serem implementadas na estrutura/administração da universidade, não respondendo sobre a lei de licitação em si, por sua vez a entrevista de A destaca os pontos de avanço que podem ser comportados dentro do modelo do PMBOK, que dizem respeito a agilidade e rapidez na compra:

*“Na legislação no momento é justamente incorporar essas novas necessidades, e esses novos modelos de contratação que existem no mercado que a gente não consegue adequar para atender o público interno, então coisas simples como por exemplo passagem aérea você pessoa física hoje em dia você entra vê um monte de opções escolha que mais atende a que é mais barata paga com cartão de crédito chega no teu e-mail pronto se resolve 5 minutos, comprar passagem aérea na administração pública é inercial, eles trabalham numa lógica contrária do que o mercado tem hoje, é outra velocidade, então a gente não conseguiu incorporar essas inovações, esses novos modelos de contratação na administração pública, é muito difícil fazer desta forma, então a gente tem esse descompasso, dos modelos de contratação que existem que são utilizados por pessoas físicas ou pelo mercado privado que a gente não consegue comprar da mesma forma que eles. Então o principal desafio, melhoria nesse momento seria essa necessidade.” (A)*

Perguntando sobre como o que precisa melhorar no seu processo de compras da universidade o respondente A, por sua vez respondeu questões mais ligadas a sistema de informação para melhoria da qualidade e agilidade do gerenciamento e não questões ligas ao modelo proposto no PMBOK, como podemos ver:

*“A UNIFESP em particular a gente tem um problema muito grande de sistemas, não só a UNIFESP né, o governo federal de software a gente por ser órgão do governo federal é obrigado a utilizar um software do governo federal que as vezes não atende a nossa necessidade e nem tem as nossas especificidades, então a gente usa um software deles porque eu sou obrigada senão eles não me mandam o recurso e tenho que usar um outro*

*com uma modelagem mais interna com centro de custos diferentes, então a gente retrabalha, eu replico todo o trabalho de um ambiente num outro ambiente, faz em um refaz no outro, o que faz ficar ainda mais devagar, porque esse do governo federal ele é bem transparente, toda a sociedade pode acompanhar, ele tem as suas vantagens, é o Comprasnet, tem uma serie de módulos, tem uma questão de transparência muito grande porém ele não é gerencial, então se você chegar aqui e me pedir um relatório, o Comprasnet não me dá um relatório, ele me deixa consultar, então eu tenho que ter outro sistema que quando o requisitante vem aqui e pergunta: como que está o andamento do meu pedido X, eu não posso usar o Comprasnet, quando vem um órgão de controle e pede: eu quero um relatório das compras feitas nos últimos 10 anos, não tenho no Comprasnet, eu tenho que ir no meu sistema, mas é um problema que a UNIFESP tem assim como outros órgãos do governo federal que é essa questão de compatibilidade de sistema” (A)*

Como última questão perguntamos como os departamentos poderiam gerar melhorias e mais econômica para Unifesp, para esta pergunta foi respondida por A como “O que já mencionei” no excerto acima, complementando

*“É justamente isso, incorporar novos modelos de contratação essas novas modelagens contratuais que existem principalmente com relação à tecnologia da informação que permitisse que a gente comprasse de forma mais ágil e mais econômica, (...) na administração pública eu não tenho flexibilidade então em termos de economicidade a legislação também não acompanha, essa flutuação do mercado e que hoje é muito grande né. Num período de quando a legislação foi feita que tinha questões inflacionários talvez fosse interessante eu ter aquele preço rígido por um ano, hoje já não é mais a situação do mercado não me interessa (...). (A)*

Por sua vez B, respondeu a mesma questão apontando para questões de forma na qual pode ser auxiliada pelo PMBOK, mas que segundo a mesma já está sendo resolvido pelo uso de ferramentas dos órgãos de controle externo, como podemos ver:

*“Fazer orçamento bem feito, a AN05 está ajudando nisso, pois tem que ter análise crítica do preço no processo. Mas a gente sempre fez isso, pelo*

*menos aqui no campus. Eu não sei até que ponto as compras institucionais (com outros campi) pode ajudar, mas tem que ser de campis pertos, mas não sei te falar o quanto isso impactaria no preço. Talvez em serviço não daria para fazer isso, pois só vai poder empresa grande.” (B)*

Em ambos os casos é presente nas duas falas a necessidade de se comprar mais barato, com os preços do “Mercado” e não os preços oferecidos a administração pública.

#### 4.8.1 Percepção de Atores Internos- TAEs do Setor de Compras da UNIFESP

O quadro 10 apresenta os resultados da pesquisa com os agentes externos, coletados por meio de entrevistas por telefone ou virtuais em formulário encaminhado pelo correio eletrônico profissional.

**QUADRO 10. Roteiro de questões apresentadas aos Fornecedores da UNIFESP**

CATEGORIA	GFORM (PERGUNTA)	ENTREVISTA (PERGUNTA)
<b>PRÁTICAS NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES PELA UNIFESP</b>	Qual tipo de modalidade de licitação a Unifesp, mais utiliza? Por quê? Quais os problemas/dificuldades como as demais modalidades de licitação?	Qual tipo de modalidade de licitação a Unifesp mais utiliza com a sua empresa? Por quê? Quais os possíveis problemas/dificuldades com as demais modalidades de licitação?
	Quais as práticas diferenciam a Unifesp, no que diz processo de compras, de outras instituições? Como a Sra./ Sr. avalia essas diferenças?	Quais as práticas diferenciam a Unifesp, no que diz processo de compras, de outras instituições? Como o Sr./a Sra. avalia essas diferenças?
<b>CONHECIMENTO SOBRE O PROCESSO LICITATÓRIO</b>	Como a Sra./Sr. acha que a Licitação pode ser melhorada na lei de maneira geral?	Como o Sr./ a Sra. acha que a Licitação pode ser melhorada na lei 8.666/93 de maneira geral?
	Em sua visão, quais principais desafios de realizar licitações?	Em sua visão, quais principais desafios de realizar licitações?
	Como a Sra./Sr. enxerga que sua área poderia trazer mais economia para Universidade sem que os produtos/serviços adquiridos caiam de qualidade?	Como o Sr./ a Sra. enxerga que sua área poderia trazer mais economia para Universidade sem que os produtos/serviços adquiridos caiam de qualidade?
<b>USO POTENCIAL DO PMBOK NO PROCESSO</b>	A Sra./ Sr. conhece os processos de compras proposto pela área Gestão de Projetos em especial a Gestão de Aquisições? Se sim, acredita que algumas das	O Sr./ a Sra. conhece os processos de compras proposto pela área Gestão de Projetos em especial a Gestão de Aquisições? Se sim, acredita que algumas das atividades/ações propostas podem melhorar o processo de compras da

<b>LICITATÓRIO</b>	atividades/ações propostas podem melhorar o processo de compras da Unifesp?	Unifesp?
		Se a resposta anterior for sim, quais das metodologias/ atividades/ações existentes no setor privado/ público poderiam melhorar o processo de compras da Unifesp?
<b>OUTROS</b>	A Sra./Sr. tem mais alguma colocação que acredita ser importante de analisarmos nesse trabalho?	Comente algo que achar necessário. Caso atue como fornecedor de outro órgão público por favor registre aqui.

Por conveniência de análise, a seguir serão comentadas as respostas em cada questão, mesclando os dois instrumentos.

#### Categoria: Prática no Processo de Aquisições- Agentes Externos

No caso dos fornecedores, cabe destacar o fato que quase a totalidade 85% tem sede em outro estado da federação e, priorizam a participação em licitação por meio de sítios de compras e cadastros virtuais.

Sobre a questão **“Qual tipo de modalidade de licitação a Unifesp mais utiliza com a sua empresa?”**, todos os consultados afirmam que participam de pregão eletrônico. Mas nenhuma empresa justificou. Entretanto, cabe destacar o que foi relatado por P5 sobre o pregão eletrônico

*“Pregão eletrônico e sítios de compra governamentais oferecem uma oportunidade independentemente do tamanho da empresa ou da data de sua criação (no caso minha empresa tem apenas dois anos...), basta estar com tudo correto.”(P5)*

Relembrando, o pregão eletrônico é uma modalidade de licitação, em que os fornecedores oferecem lances (preços) de forma sucessiva, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir (CARVALHO, 2005).

Desde sua implementação essa modalidade tem sido preferência, em função da celeridade e da conveniência de compras.net e outros portais, onde o fornecedor pode participar de forma remota (sem a necessidade de deslocamento) e a inversão das fases, onde



só o licitante vencedor apresenta sua documentação a comissão de licitação. (ALMEIDA; SANO, 2018).

Quando houve o desdobramento da primeira questão: *“Qual tipo de modalidade de licitação vocês mais participam? Por quê?”* Todos foram unânimes em dizer: pregão eletrônico, pela maior simplicidade e acessibilidade ao leilão

*“Porque é acessível remotamente. Para mim a modalidade em si não tem problema, é uma modalidade moderna, uma modalidade funcional, é uma modalidade que permite ampla participação das pessoas, mas o problema não é a modalidade o problema são as pessoas que elaboram os pregões, seria mais por parte da empresa (órgão), do ente público que elabora o pregão. Entendeu?” (P1)*

Além disso P4 e S2 também responderam: Cotação Eletrônica de Preços pelo site “Compranet”, do governo federal.

Perguntados sobre **“Quais os possíveis problemas/dificuldades com as demais modalidades de licitação?”** Todos responderam que não há problemas nas demais modalidades de licitação.

Porem ao seguir e contraditar sua fala o entrevistado P1 traz elementos que somam a fala da Funcionária B, dizendo que os problemas estão na área que solicitam as matérias pois não a formação para elas no assunto e logo prejudica a qualidade do Edital:

*“O problema não é o instrumento mas é o conteúdo do instrumento, e o conteúdo do instrumento não é de responsabilidade de quem vender e sim é de responsabilidade de quem quer comprar, a dificuldade é do edital, não do modelo do edital em si, não a modalidade se é pregão se é carta convite, se é tomada de preço, é o conteúdo, é o termo de referência, é o valor referencial, é a precificação de serviço, é isso que dificulta ou não a elaboração de um edital, elaboração não, a participação em um edital”.(P1).*

Os resultados mostraram que todos os fornecedores entrevistados da Unifesp (100%) têm utilizado prioritariamente a modalidade pregão eletrônico para participar de licitações, principalmente pela facilidade. Contudo, alguns apontam uma possibilidade de aprimorar essa etapa, com estratégias factíveis tais como evitar fazer pedidos com datas muito próximas (intervalo de três meses) o que aumenta o custo da logística da empresa.

Na pergunta: **“Quais principais desafios de participar de licitações?”** cinco entrevistados disseram que o principal problema são os preços que no geral são baixos e

forçam as empresas a não terem a margem de lucro desejada e a burocracia para receber. Isso se ampliou com a prática dos leilões. Como podemos ver:

*“Conseguir acompanhar o preço sugerido pelo cliente, normalmente os preços sugeridos pelos clientes são muito baixos”. (P1)*

*“Os preços que não valem a pena, o excesso de regras e documentos pedidos, as vezes gasta-se muito dinheiro para participar de algo que você não sabe se vai ganhar”. (P2).*

*“Os preços que não são bons e a burocracia para receber os valores é enorme.” (S1)*

*“Receber o dinheiro, muita vem rápido” (P3)*

*“(...) quantidade alta em preço de atacado- pedido é maior e que a encomenda/pagamento demora”. (P5)*

Chama ainda atenção a resposta de S2 que alerta para problemas na construção do edital e no planejamento, um dos elementos que é referendado pelo corpo teórico deste trabalho:

*(...) formação do edital, nem sempre o termo de referência (é bom) – cópia e cola/ falta um diagnóstico para elaborar o edital, adequação a legislação e a necessidade do órgão. Unifesp edital não está claro – dados sem muita clareza. Evita recursos” (S2)*

Lembrando que a “adequação a legislação”, fica em contradição com a fala dos funcionários que dizem usar modelo feitos pela AGU. Em resposta a essa pergunta dois entrevistados, P4 e P5, relataram problemas de fluxo de caixa/giro para aquisição de produtos, *“Fluxo muito lento/empresa deve ter capital giro maior (...) P5 e “Precisa comprar a matéria prima” P4.* Problemas que não entendemos que sejam necessariamente vinculados a licitação em si, mas a modelo/capacidade financeira da empresa fornecedora.

A falta de capacitação é tema recorrente nas respostas a esse questionário. Já sobre a pergunta se existia *“alguma pratica interna da empresa para participar dos editais”*, P1, S1 e P3 se recusaram a responder dizendo que pode comprometer a estratégia da empresa, somente a entrevista P1 deu a entender que não existem métodos e práticas específicas, cada empresa tem sua metodologia de desenvolver pregões. Essa pergunta não foi feita ao P3, P4, P5 e S2.

Já para S2 existe por parte do setor de compras da UNIFESP um *“animus de legislar”* que acaba por criar regras inexistentes no processo de licitação que dificultam a participação

no Edital. O mesmo entrevistado completa ainda que o setor sofre com “*falta de conhecimento*”, “*editais mal feitos*” e “*falta de capacitação*”. Apesar desse último ser uma demanda do próprio setor, os demais pontos do entrevistado S2 entram em contradição com a fala dos funcionários, que dizem que seus editais são cópias dos modelos da AGU.

Já para pergunta cujo objetivo era saber como “**as empresas poderiam ajudar a UNIFESP a economizar**”, os entrevistados S1, P1 e P3 disseram que não conseguem ver da parte delas como ajudar e que a economia já é feita quando se usa a prática do pregão.

Os entrevistados P3 e P4 propõem a negociação com o fornecedor, hipótese que é afastada pela legislação. O entrevistado P3 propõem ainda que ocorra uma diminuição nas especificações dos produtos, o que vai na contramão do que propõem as práticas de boas compras, pois pode acabar levando a realização de uma compra de produtos fora da qualidade desejada. O entrevistado P4 apesar de também mencionar a questão da discriminação do produto, aborda o mesmo a partir da perspectiva do valor, afirmando que com o valor pago pela universidade não é possível obter a qualidade desejada, referendando as respostas da primeira pergunta.

Apesar dessas respostas acreditamos que todas as práticas mencionadas não dizem respeito a como a “**empresas poderiam ajudar a UNIFESP a economizar**” foco da pergunta, mas sim em práticas que a UNIFESP poderia melhorar para economizar, sendo como visto que parte delas seria considerado irregular pela legislação.

Somada a essa pergunta perguntou-se a P3, P4, P5 e S2 sobre “**Quais as práticas diferenciam a Unifesp, no que diz processo de compras, de outras instituições? Como o Sr./a Sra. avalia essas diferenças (desfavorecem/favorecem/explicar porque)?**” A essa pergunta os três fornecedores respondem que não há problemas com as compras feitas pela UNIFESP, ficando contraditório com as respostas a pergunta anterior, foi ressaltando ainda que a UNIFESP é “*cliente antigo e sem problemas no pagamento*” P3. Última informação essa que contradiz a resposta dada na questão 1 que relata as dificuldades em receber por parte das empresas. Já para P5 são realizados muitos Empenhos que eles são “*separados*”, para baratear propõem que as entregas e empenhos devem acontecer sempre no prazo mínimo de três meses, demanda essa que aparecerá novamente como sugestão de melhoria nas licitações. Vale ressaltar que apesar dessa lógica parecer benéfica para os fornecedores de produtos, pode vir a ser problemática para fornecedores de serviço e para a programação financeira do órgão, e que além disso a economia viria somente da redução da quantidade de fretes a serem realizados pela empresa, pois não afetaria os custos fixos da universidade.

Entendemos que essa pergunta foi respondida somente parcialmente, já que nenhum entrevistado respondeu sobre “*as práticas diferenciam a Unifesp*”.

#### Categoria: Conhecimento sobre o Processo Licitatório- Agentes Externos

Para pergunta “**Como a Sra./ Sr. acha que a Licitação pode ser melhorada na lei de maneira geral? E na Unifesp?**” houve uma pequena divergência. Enquanto para os entrevistados P2 e P3 deve-se desburocratizar o processo e ter um aumento nos valores, para entrevistada P1 apesar de no primeiro momento nada precisar ser melhorado, em sua explanação aponta para quais elementos da burocracia mais atrapalham, assim com aponta para necessidade de melhora dos preços praticados como podemos ver:

*“Eu não acredito que precise ser melhorada, que haja um problema com a lei, o problema pra mim maior..., eu não vejo grandes entraves burocráticos na lei, pra mim a lei é muito clara, alguns preços precisam revisados, em relação a tomada de preços, porque estão muito defasados, mas pra mim o problema não é a definição da lei de forma geral no brasil, não acho que o problema esteja na definição da lei, o problema é aplicabilidade da lei, a interpretação da lei a cada órgão, o que é necessário o que não é necessário, quais são os limites, por exemplo dentro de uma habilitação técnica o que você pode pedir verdadeiramente, o que você não pode, o que você deve pedir numa licitação, o que você pede e limita à você, porque a Administração pública de uma forma geral nos pregões eletrônicos ou nos pregões de uma forma geral ela quer conseguir a contratação daquele objeto que ela pretende pelo menor preço, só que as vezes o ente público interessado, ele não consegue montar a licitação, o edital de forma que aquilo ali seja garantido a concessão da melhor proposta, com melhor preço para atender aqueles requisitos que ela pretende então pra mim não é um problema legal, não é um problema na elaboração da lei, pra mim o problema é na falta de uniformidade, talvez uma regulamentação sobre como elaborar um pregão, de forma que permita ampla participação de todas as pessoas que se encontrem naquele perfil, sem você cercear, pra mim o outro grande problema sem ser na parte de habilitação técnica, diz respeito a parte de definições econômicas, a administração pública de uma forma geral tem restrições de natureza orçamentária e eles estão fazendo orçamentos cada vez mais enxutos e isso nem sempre garante que todos os requisitos legais estão pagos ali dentro, então você numa licitação precisa atender a certos limites legais por exemplo uma licitação que tem pessoal envolvido, eu não posso fazer uma licitação com pessoal envolvido com preço abaixo do que a legislação trabalhista me obriga e as vezes órgãos públicos eles não observam esses princípios, eles não observam parâmetros defasados, por exemplo no pregão você tem que ter sempre o preço abaixo do referencial público e nem sempre isso é fácil de conseguir o referencial da administração pública é um referencial errado, é um referencial desazados, e aí quando você faz uma contratação com base nesse moldes você não consegue nem atender a empresa, porque ela está fazendo uma*

*competição muito abaixo do preço de mercado e você não consegue atender a administração pública, porque a empresa que vai se submeter aquele padrão abaixo do valor de mercado, ela não vai conseguir atender o contrato de uma forma perfeita e com isso ela vai estar vai estar lesando tanto o atingimento do bem contratado e o atingimento do bem contratado na administração pública, e eu enquanto administração pública eu tenho interesse em fazer uma contratação aquela contratação ela tem uma finalidade pública, então se eu contratar alguém que está aquém de atender aquilo ali, eu estou contratando alguém que não está atendendo a finalidade pública”P1*

Já P3 sugere uma questão técnica para melhoria, com a implementação de um “*Sistema Integrado*” de compras, sem detalhar o entendimento do mesmo, este entrevistado ressalta ainda que é necessário estabelecer os prazos de realização de cada etapa, o que no geral é previsto nos Editais. Já P5 propõem “*melhor*” tempo entre os lances, que julga curto, esse tema já foi tema de discussão no Acórdão 5.432/2010 do Tribunal de Contas da União e referendado pelo Acórdão 3.040/2014 do mesmo órgão, além disso o entrevistado propõem proibir o uso de robôs que dão os lances automaticamente, sendo este último pleito objeto do PL 1.592/2011 do Dep. Geraldo Resende (PMDB-MS), que já foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação em 2015, apesar de não haver lei vigente sobre o tema, o uso de robôs, é considerado prática irregular pelo Tribunal de Contas.

Os entrevistados P3 e P4 são enfáticos em afirmar que, apesar de proibida a prática de uso de “Robô de lances”, isso pode estar acontecendo, durante o sistema de lances no processo licitatório, não só por que pode ser uma vantagem de concorrência, mas por que são procurados por empresas que oferecem esse serviço de tecnologia usando “licitações por pregão eletrônico” como estratégia de venda.

#### Categoria: Uso Potencial do PMBOK no Processo Licitatório- Agentes Externos

Para pergunta sobre como os fornecedores viam as práticas do PMBOK, todos disseram desconhecer esse instrumento. Perguntado ainda “**(...) quais das metodologias/ atividades/ações existentes no setor privado/ público poderiam melhorar o processo de compras da Unifesp?**” também não houve resposta.

Por fim, quando solicitados para que enviassem “**sugestões para o aprimoramento do processo.**” de licitação, foram apresentadas questões que se repetiram ao longo das respostas, como maior simplificação de etapas, evitar uso de robôs incluindo punir aqueles que o usam, pagar maior preço dos produtos para conseguir maior qualidade, diminuir número de empenhos e entregas, melhorar edital e capacitar servidores

Os resultados das entrevistas com servidores e fornecedores mostra que 80% desconhece a ferramenta de Gestão de Projetos PMBOK. Isso não é surpresa visto que esse conhecimento ainda se concentra nas indústrias e no âmbito de Gestão de Projetos de empresas serviços de grande porte, como por exemplo a construção civil. Todavia, a gestão de projetos com o uso do PMBOK permite identificar projetos com problemas, gerenciar e otimizar processo, cumprir metas e maior previsibilidade dos resultados beneficiando a qualquer tipo de organização.

Alecian e Foucher (2001, p.40-41) comentam que o serviço público não pode se colocar à margem de certas evoluções fundamentais: a globalização das trocas e especialmente dos intercâmbios de informação. Para isso deveria conduzir as mudanças em profundidade, incluindo o desenvolvimento das competências gerenciais dos quadros, porque o gerenciamento é, por excelência, um instrumento de orientação da mudança.

Mesmo que possa se considerar as compras no setor público como função administrativa, separada por diversos estágios que se relacionam entre si baseadas em orçamento e de acordo com a legislação, o processo como um todo é um projeto e pode ser gerenciado em cada uma das subfases.

Sobre a problemática neste trabalho apresentada ainda é importante ressaltar que Murray (1999) em sua pesquisa sobre comprar em governo locais, reconheceu que as estratégias de compras do setor privado não servem para as necessidades das compras no setor público. Contudo o autor apresentou algumas práticas que podem ser adotadas pelo setor governamental, entre elas: a) desenvolvimento econômico local, melhorando a competitividade das empresas locais e reduzindo os custos, como é o caso do incentivo a pequenas empresas e empresas locais; b) indução de melhorias ambientais, como é o caso das compras sustentáveis; c) preferência por fornecedores que já efetivaram outras vendas com sucesso; d) apoio para melhoria da qualidade do fornecedor propiciando o desenvolvimento do mesmos e buscando a mais alta qualidade ao melhor preço; e e) promoção do perfil da organização junto a atores externos.

As ideias de Murray foram ratificadas por Johnson et al. (2003) que indicam e seus estudos que há um menor nível de envolvimento da função de compras do setor público e que sugerem para tanto envolver a função de compras na estratégia organizações e por Matthews (2005), que constatou que no setor público as compras estão se concentrando mais no planejamento e menos nos procedimentos rotineiros ou táticos.

Por outro lado, a revisão de literatura de Zheng et al. (2007) aponta para o fato do setor público reconhecer cada vez mais o papel estratégico que as compras públicas não somente na redução de custos no alcance de objetivos públicos mais amplos, ou seja, respeito aos princípios constitucionais. Visão que também é partilhada por Albjorn e Freytag (2012), para quem o setor público, ao fazer parte tanto de uma cadeia com fornecedores quanto de clientes acaba por ter um escopo de compras muito mais amplo que o setor privado que tem conduzido a um crescente reconhecimento do papel estratégico das compras públicas.

Por fim Patrucco et al. (2017) ao pesquisar como as compras públicas podem ser uma função que agrega valor, demonstraram que existe uma correlação direta entre o status da função (ex: alta posição e autoridade na hierarquia de uma organização) e sua maturidade estratégica (ex: estratégia clara, formal e explicitamente definida), e a necessidade de alinhamento entre as decisões ligadas as compras e as estratégias de uma maneira geral.

Embora não fosse o objetivo desse estudo, a pesquisa telefônica mostrou que os fornecedores consultados atuam também em diferentes órgãos públicos, 60% deles em outras Universidades Federais ou Institutos Federais em vários estados da federação, merecendo destaque para os fornecedores P4, P5 e S2 que também fornecem produtos/serviços para outras universidades federais, sendo P4:UFSC; P5: UFPR/ UFTM/IFET e S2: IFES/UNIRIO/UFRJ.. Apesar de no momento, só atuarem no Campus Osasco, tentam ampliar para outros Campi observando os editais.

## CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que norteou o presente trabalho foi em que medida os processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisições, dispostos no PMBOK, podem ser aplicados ao procedimento de Licitação em modalidade Concorrência, sem desrespeitar seus objetivos e princípios constitucionais?

A partir do detalhamento dos procedimentos de compras do setor público, evidenciado no capítulo 1, e das práticas do PMBOK, evidenciado no capítulo 2, foi possível traçar relações e pontos de afastamento entre os temas no capítulo 4, seguindo a questão chave da pesquisa. Estes três capítulos respondem diretamente ao objetivo proposto, *“analisar as possibilidades de aplicação dos processos e práticas propostos no Gerenciamento de Aquisição, dispostos no PMBOK, na área de aquisições do Poder Público, em especial para os procedimentos de licitação na modalidade Concorrência”*. Ao longo do trabalho foi possível observar como se trata de um tema complexo e com diferentes abordagens possíveis, porém com ainda muito espaço para melhorias que garantam maior eficiência do setor público.

O trabalho apresentou, ao longo de seu texto, algumas experiências recentes que buscam trazer novas tecnologias, não necessariamente econômicas, e ferramentas à prática do setor público, mas também se discutiu os entraves e as dificuldades existentes no campo. Dentre os entraves e dificuldades, é interessante refletir sobre a dificuldade de realizar processos dinâmicos e modernos baseados em legislações de períodos tecnológicos distintos, somada à dificuldade de atualizar estas mesmas legislações devido à morosidade legislativa. Ainda se destaca a dificuldade em termos de recurso e tempo que o poder público necessita para realização de mudanças, ainda mais quando se refere-a a um processo já a mais de vinte anos estabelecidos. A fim de contornar este aspecto, muitas das experiências apresentadas utilizam-se da legislação de forma mais inteligente, não propondo mudanças estruturais, mas sim utilizações mais eficientes da estrutura existente como é o caso do pregão eletrônico.

Ao fim do trabalho e por todo o exposto, é possível afirmar que existe muito espaço para melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios constitucionais, ou mesmo sem desrespeitar a legislação já existente – podendo atualizá-la às novas tecnologias e práticas pela introdução de ferramentas já consolidadas na iniciativa privada, tais como o gerenciamento de projetos por meio do modelo PMBOK.

Enquanto objetivos específicos, é possível afirmar que foram alcançados, uma vez que:



- Os Processos de Compras na Modalidade de licitação Concorrência foram devidamente descritos; no subtítulo: Fases do Processo Licitatório.
- Os Processos de Compras dispostos no PMBOK foram devidamente descritos; no subtítulo: O gerenciamento do processo de aquisição.
- Foi realizada comparação entre os Processos de Compras descrito no PMBOK e na Lei nº 8.666/1993 no que se refere à Concorrência; no subtítulo: Relação entre o PMBOK e o gerenciamento de processos de aquisição governamental.
- Foi realizada análise, a luz da lei, sobre a possibilidade de aplicação de boas práticas propostas no PMBOK nas Licitações modalidade concorrência e, por fim; no subtítulo: Alternativas existentes aos processos de aquisição vigente
- Existiu a sugestão de aprimoramento do procedimento de Licitação com base no PMBOK; também descritos no subtítulo descrito acima

Ao tratar deste último ponto, e como conclusão deste trabalho apontam-se algumas propostas de melhorias ao procedimento de licitação com base nos processos de Gerenciamento de Aquisição dispostos PMBOK (2013), no “Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo” (MPOG, 2017) e em outros estudiosos do tema, que muito têm a contribuir.

Os autores utilizados no presente trabalho apontam como buscar **maior transparência em todas as fases da licitação** é um caminho possível, garantindo com isso que não apenas os controles legais, mas também os controles sociais, possam atuar para buscar um processo de aquisições mais eficiente, mais transparente e com propostas cada vez mais vantajosas para a administração pública.

Melhores formas de realizar o planejamento do processo de aquisições permitem ainda **ganho de escala pelo planejamento antecipado**, em especial com o devido controle dos estoques existentes, para que não haja desperdício pela perda de validade de produtos ou custo de estoque, mas também para que não falte materiais essenciais para a administração pública, bem como sua aquisição possa ter preços reduzidos devido ao ganho de escala. A fase interna da licitação, neste sentido, é etapa crucial para o sucesso do processo como um todo, e pode ser valer de TICs e outros instrumentos que reúnam informações para melhor realizar este planejamento antecipado.

Não apenas o ganho de escala, mas a atenção dada ao planejamento, permitem ainda o **alinhamento entre o planejamento de aquisições e o planejamento orçamentário e**

**financeiro do setor público**, elementos fundamentais a fim de tornar os processos decisórios no setor público mais estruturados e coerentes com uma visão de longo prazo.

Os textos mencionados no presente trabalho dão grande ênfase ainda aos *stakeholders*, entendendo que são também corresponsáveis pelo sucesso do processo licitatório. Neste sentido, é necessário garantir **articulação e comprometimento dos stakeholders**, em especial órgãos de controle, para garantia do foco no bem público e na eficiência do processo de aquisição de compras.

O foco no bem público e na eficiência dos processos, por sua vez, dependem também da **profissionalização dos gestores de contratos**, em especial aqueles técnicos que atuam com interlocução a agentes externos, a fim de garantir oxigenação da máquina pública e atualização contínua de novas práticas e tecnologias existentes, garantindo que tanto as interfaces quanto os *stakeholders* estejam alinhados em alcançar da melhor maneira possível os objetivos da organização. Os pontos críticos traçados pelo presente trabalho demonstram como pensar os gestores de aquisições é ponto de partida para estabelecer um novo – e melhor – patamar para as aquisições no setor público.

Cada uma destas sugestões foi embasada nos elementos anteriormente apresentados, e apesar de não esgotar o tema, mostram que ainda há um longo caminho a ser seguido pela administração pública. Mesmo sendo um caminho longo, seu percurso está traçado e não faltam experiências positivas que demonstrem que é possível alcançar melhorias de processos e economia para o poder público, sem desrespeitar os princípios legais existentes, sendo, porém, interessante discutir a atualização da legislação existente às novas tecnologias.

Demonstrado o potencial que a o Gerenciamento de Aquisição possui para melhorar a Gestão de Compras no poder público, cabe agora dar seguimento a pesquisa aplicando a análise exposta em todas as modalidades de licitação, e frente aos resultados apresentados realizar proposta de projeto de lei para implementação do modelo a ser desenhado. Essa pesquisa será enviada para os órgãos públicos em especial Tribunal de Conta da União e Ministério do Planejamento que possuem grupo de estudo no tema. Além disso esta pesquisa mostra que é possível aplicação de outras áreas do PMBOK na Gestão Pública, em especial Gestão de Risco, que tem se tornado uma discussão crescente.

Quanto a UNIFESP apesar da mesma estar trabalhando para a melhoria de suas práticas de compras, claramente as práticas do PMBOK ainda não são utilizadas e nem mesmo são conhecidas por seus funcionários da área. Se de um lado isso se mostra como uma fragilidade de outro lado abre uma possibilidade de trabalho para melhorar as tentativas já

feitas. Contudo antes de se executar qualquer ação nesse campo e para que a mesma seja exitosa é importante melhorar os processos já existente principalmente no que se refere a qualificação como a comunicação.

Como sugestões para estudos futuros, podem-se elencar as seguintes:

- Ampliar a análise para outras modalidades de licitação;
- Investigar as vantagens e desvantagens de compras centralizadas;
- Comparar o a ferramenta PMBOK com outras de Gestão de Projetos, tais como 5W2H (*WhatWhyWhereWhenWho/HowHowmuch*), KPI (*Key Performance Indicators*) e PM Canvas. (*Project Model Canvas*) para uso na função de compras públicas;
- Fazer uma revisão sistemática da literatura sobre inovações no setor público para maior efetividade no uso de recursos em aquisições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10)

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005.

ALMEIDA, Alessandro Aníbal Martins & SANO, Hironobu. **Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 52(1):89-106, jan. - fev. 2018

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 2001.

ARLBJORN, J. S.; FREYTAG, P. V. **Public procurement vs private purchasing: Is there any foundation for comparing and learning across the sectors?**. International Journal of Public Sector Management, v. 25, n. 3, p. 203–220, 2012.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In. **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BARBOSA, Ana Luiza Lima. **Análise jurídica dos requisitos da modalidade de licitação concorrência, tipo menor preço global**. Brasília, 2013. 18f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público.

BATISTA, Marco A. C.; MALDONADO, José M. S. V. **O papel do comprador no processo de compras públicas em instituições de ciência e tecnologia de saúde (C&T/S)**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BINENBOJM, G. **Reforma da lei de licitações: poderia ser melhor**. Revista Eletronica sobre a reforma do Estado. Salvador, no 8, dezembro 2006/ janeiro e fevereiro 2006. Disponível em:< <https://marcusviniciusmatos.files.wordpress.com/2012/05/rere-8-dezembro-2006-gustavo-binenbojm.pdf>>. Acesso em 02 junho de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Diário da União. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Guia Referencial Para Gestão de Processos no Governo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. SERPRO, 2011. Disponível em: <http://www.escriitoriodeprocessos.capes.gov.br/doc/guia.pdf> Acesso em 22 de março de 2017.

\_\_\_\_\_; **LDO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015- Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015.** Diário da União. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_; **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /** Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010

\_\_\_\_\_.; **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_.; **Lei do Pregão Eletrônico – Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_.; **Lei das Organizações Sociais - Lei nº 9.637/1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_.; **Lei de Licitações - Lei nº 8.666/1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002:** institui o código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

\_\_\_\_\_.; **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República; “Diagnóstico”. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>acesso em 10 de maio de 2017.

CARVALHO, Paulo C. S. de. **Política de compras na administração pública brasileira.** In: RHS licitações — conteúdo. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

CHAVES, Luiz Candido Azevedo. **Licitação Pública: Para leigos:** Alta Books, Rio de Janeiro:2016

\_\_\_\_\_. **Licitação Pública. Compra e Venda governamental.** Rio de Janeiro, Alta Books, 2016

CHEN, Yanping. **Principles of contracting for project management.** Arlington:UMT Press, 2003.

CNI. **Eixos Logísticos: Os Projetos Prioritários da Indústria**. Rio de Janeiro, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** 18ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, 2005.

DINIZ, Lúcio J. **A tide os change in processes of strategic enterprise thinking's: the role of project management**. In: PMI Seminars and Symposium, 1998, Long Beach. Anais. Long Beach, CA: PMI 1998

\_\_\_\_\_. **Gerenciamento de aquisições em projetos**. Série Gerenciamento de projetos. 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em Pesquisas Qualitativas**. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Editora UFPR

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalisão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FLEMING, Quentin W. **Project procurement management, contracting, subcontracting, teaming**. Tustin: FMC Presse, 2003

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. **Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership**. Rev. Adm. Pública [online]. 2014, vol.48, n.4, pp. 869-888. 0034-7612. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122014000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122014000400004&script=sci_arttext). Acesso em 01 junho de 2019.

GALLO, Alberto. **Podem as metodologias de gerenciamento de projetos implicar em melhorias nos processos de gestão de custos no setor público?** XX Congresso Brasileiro de Custos – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de novembro de 2013.

GARRET, Gregory A. **World class contracting: how winning companies build successful partnership in the e- business**. Riverwoods: CCH, 2001.

GERHARDT, Tatiana Engel; RAMOS, Ieda Cristina Alves, RIQUINHO, Deise Lisboa e SANTOS, Daniel Labernarde dos. **Estrutura do projeto de pesquisa**. In Métodos de pesquisa / [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Ed. Atlas, São Paulo: 4ª Ed, 2010.

GIAMBIAGI, Flávio; ALEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. São Paulo: Ed. Elsevier, 4ª Ed, 2011

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª . ed. São Paulo: Atlas, 2010

GUIMARÃES, T. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>>. Acesso em: 04

abril. 2018.

HUSE, Joseph A. **Understanding and negotiating turnkey and EPC contracts**. 2 Ed Londre: Sweet & Maxwell, 2002.

HUSTON, Charles L. **Management of project procurement**. Nova York: McGraw-Hill, 1996

JOHNSON, P. F.; LEENDERS, M. R.; MCCUE, C. P. **A comparison of purchasing's organizational roles and responsibilities in the public and private sector**. Journal of Public Procurement, v. 3, n. 1, p. 57–74, 2003.

JUSTEN Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

LINHARES, José G. Jr **OPM3: From theory to practice**. In: PMI Seminars and Symposium, 2006, Santiago. Anais. Santiago: PMI, 2006.

MATTHEWS, D. **Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy**. Journal of Public Procurement, v. 5, n. 3, p. 388–399, 2005.

MANGELLI, L.S.L.P. **Gestão De Projetos E O Guia Pmbok: Um Estudo Sobre O Nível De Uso Do Guia Pmbok Nas Empresas Brasileiras**. Pg. 94. Dissertação de Mestrado em estudos organizacionais. FGV. Rio de Janeiro, 2013.

MARTINS, Petrônio Garcia; CAMPOS, Paulo Renato. **Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **"Licitações e contratos administrativos."** Revista de Direito Administrativo 105 (1999): 14-34.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINAYO, M. C. S.; MINAYO-GOMÉZ, C. **Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde**. In: GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R. M. G.; GOMES, M. H. A. (Orgs.). O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p.117-42.

MOORE, M.H. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Brasília: Enap, 2002.

MPOG – **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal – Compras Governamentais.** Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> acesso em 20 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.** Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/> Acesso em 20 de março de 2017a.

MURRAY, J. G. Local government demands more from purchasing. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 5, n. 1, p. 33–42, 1999

NUNES, Jacqueline; DE LIMA LUCENA, Rosivaldo; DA SILVA, Orlando Gomes. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB.** *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2014.

PATRUCCO, A. S. et al. **Designing a public procurement strategy: Lessons from local governments.** *Public Money & Management*, v. 37, n. 4, p. 954–962, 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Reforma do Estado e administração pública gerencial**, v. 7, p. 21-38, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Instituições, bom estado e reforma da gestão pública.** *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 01, 2005.

PINTO, Jeffrey K. et al. **Closing out the Project:project management handbook.** San Francisco. CA: Jossey-Bass, 1998

PMBOK. **Um Guia de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (PMI) - 5ª Edição**, Editora Saraiva, São Paulo. 2013

PMI. **Project Management Institute. O que é PMI.** Disponível: <https://brasil.pmi.org/> em 04. abril.2008,

REZENDE, Fernando C. **As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada.** In ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.) *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC.* Belo Horizonte, Brasília: MP, SEGES, 2002.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão logística.** – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 174p.: il

ROSILHO, André J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas.** Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SARDINHA, J. C. (1995). **Formação de preço: a arte do negócio.** São Paulo: Makron Books.

SCHERR, F. C. (1989). **Modern Working capital management.** New York: Prentice-Hall.



SILVA, Maria de Fátima N. da; CARVALHO, Maria Balbina de. **A Gestão de Compras e o Processo de Licitação no Setor Público**. Ciências Humanas e Sociais, Aracaju, v. 4, n. 1, p. 165-178. Março 2017.

SOUZA, Cinthia Maria Vilela Dos Santos; DIAS, Alexandre Aparecido. **Evolução em Gestão de Compras no Setor Público: Uma Análise dos Marcos Inovadores da Gerência de Compras da COMPESA**. FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão, v.18, n.2 - p.167-182 - mai/jun/jul/ago 2015

UNIFESP. **Manual de Compras**. Disponível em: <http://www.fapunifesp.edu.br/wp-content/uploads/2017/02/Manual-de-Compras-FapUnifesp-2017-.pdf>. Acesso em 20/10/2018

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Framework for assessing the acquisition function at Federal Agencies**. 2005. Disponível em: <https://www.gao.gov/new.items/d05218g.pdf> . Acesso em: 8 dez. 2015.

SILVEIRA, Denise Tolfo Silveira e Cordova. **A Pesquisa Científica**. In Métodos de pesquisa / [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

VARGAS, Ricardo. **Manual Prático do Plano de Projeto**. 5ª ed. [S.l.]: Brasport, 2014.

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. **A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Fev 2011, vol.45, no.1, p.107-139.

XAVIER, Carlos Magno da Silva; WEIKERSHEIMER, Deana; LINHARES JUNIOR, José; DINIZ, Lucio Jose. **Gerenciamento de aquisições em projetos** (FGV Management). São Paulo. Ed. FGV. 2013.

ZHENG, J. et al. **An analysis of research into the future of purchasing and supply management**. Journal of Purchasing & Supply Management, v. 13, n. 1, p. 69–83, 2007

ZUCATO JÚNIOR, F. **Gerenciamento das aquisições em projetos** – 1ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

XAVIER, Carlos Magno da Silva; WEIKERSHEIMER, Deana; LINHARES JUNIOR, José; DINIZ, Lúcio José. **Gerenciamento de aquisições em projetos**. Série Gerenciamento de projetos. 3ª edição, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

## APENDICE 1

### 1. Análise Estatística de Dados Descritivos

Foram levantados dados estatísticos que descrevem o volume de contratos e indicam as modalidades de licitações mais utilizadas no setor público brasileiro. Estes dados encontram-se no Apêndice 1 deste trabalho e demonstram que muitas contratações no setor público ocorrem de forma emergencial, em que é observado pelo grande número de contratações por dispensa de licitação. Estas contratações emergenciais geralmente possuem menor tempo para planejamento e acabam, por este motivo, sendo mais onerosas aos cofres públicos. O planejamento aqui proporcionaria processos decisórios mais estruturados, embasados e traria maior economicidade e eficácia aos gastos públicos.

As tabelas do Apêndice 1 mostram o enorme volume de compras realizadas pelo governo entre os anos de 2012 e 2017, que variaram de R\$ 20 milhões a R\$ 28 bilhões por contrato. O desvio padrão dos valores dos contratos é grande em todos os anos, pois os dados abrangem contratos de pequeno e de grande porte. Em todos os anos, a mediana dos dados indica que até 50% dos contratos assinados foram de valor estimado de até R\$ 300 milhões. Em todos os anos, a maior parte das compras foram feitas por pregão eletrônico e os processos de compra giraram em média no valor de R\$ 1 bilhão. Os valores desses processos de compras visaram principalmente aos ministérios de saúde e educação.

Um dado que sobressai das tabelas é a grande quantidade de compras realizadas por dispensa de licitação, que podem ter sido geradas por compras emergenciais ou necessidades de materiais e serviços não planejados. As compras emergenciais costumam ser mais custosas para o órgão público devido ao pouco tempo disponível para a pesquisa de preço e para a execução do contrato, e por isso, devem ser evitadas. As premissas do Guia PMBOK podem auxiliar os gestores do setor público a planejarem com maior eficiência o cronograma de compras e os requisitos de materiais e serviços para o setor, de modo a evitar as compras emergenciais e melhorar a eficiência dos gastos no setor público.

As Tabelas mostram ainda que o governo transacionou com pelo menos 2 mil empresas diferentes em cada ano durante o período de 2012 a 2017. Em todos os anos de análise, de 2012 a 2017, foi percebido que quase metade dos contratos assinados pelo setor público foram feitos com microempresas ou empresas de pequeno porte. A outra metade por empresas de médio e grande porte, mostrando uma boa divisão de número de contratos entre

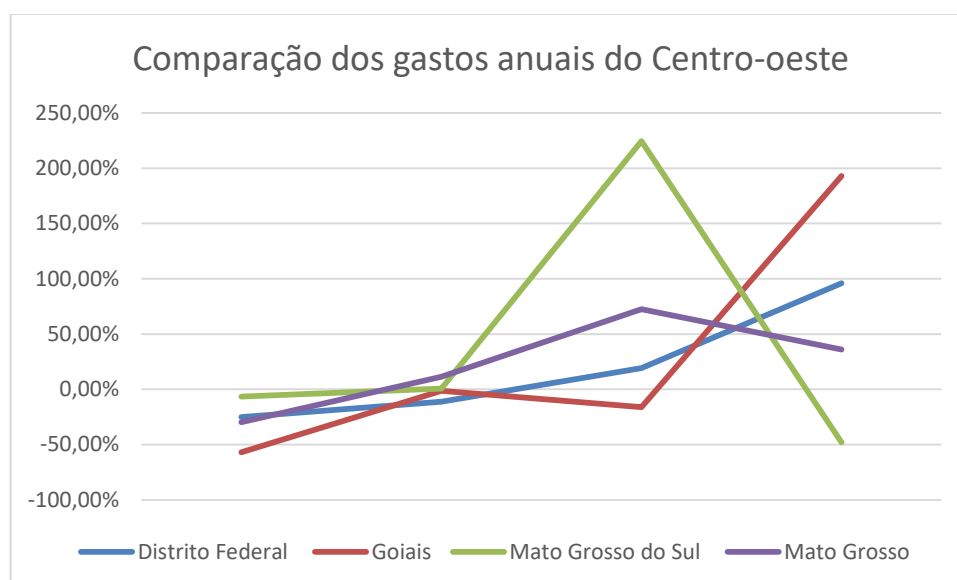
os portes de empresa no país, porém os dados das tabelas não indicam relação de valores com o porte das empresas, sendo possível apenas a análise em relação ao número de contratos firmados com estas.

Conclui-se, portanto, pela análise das Tabelas 1 a 24 que o governo manteve seus padrões de compra em todos os anos. Sendo identificado em todos os anos um grande uso de contratações por dispensa de licitação. Durante este período, o foco dos contratos foi o Ministério da Educação e o perfil das empresas em relação ao seu porte se manteve o mesmo durante todo o período analisado.

As tabelas não demonstram relação direta entre os valores mínimo e máximo de cada contrato no período analisado, variando bastante de um ano para outro. Em relação à média dos valores dos contratos, percebe-se um aumento desse valor nos anos de 2015 e 2016 em comparação aos anos anteriores, acompanhado de uma queda desse valor no ano de 2017.

O Gráfico 01 mostra que houve um crescimento dos gastos públicos nos últimos anos no estado de Goiás acompanhado de uma queda nos gastos no estado de Mato Grosso do Sul.

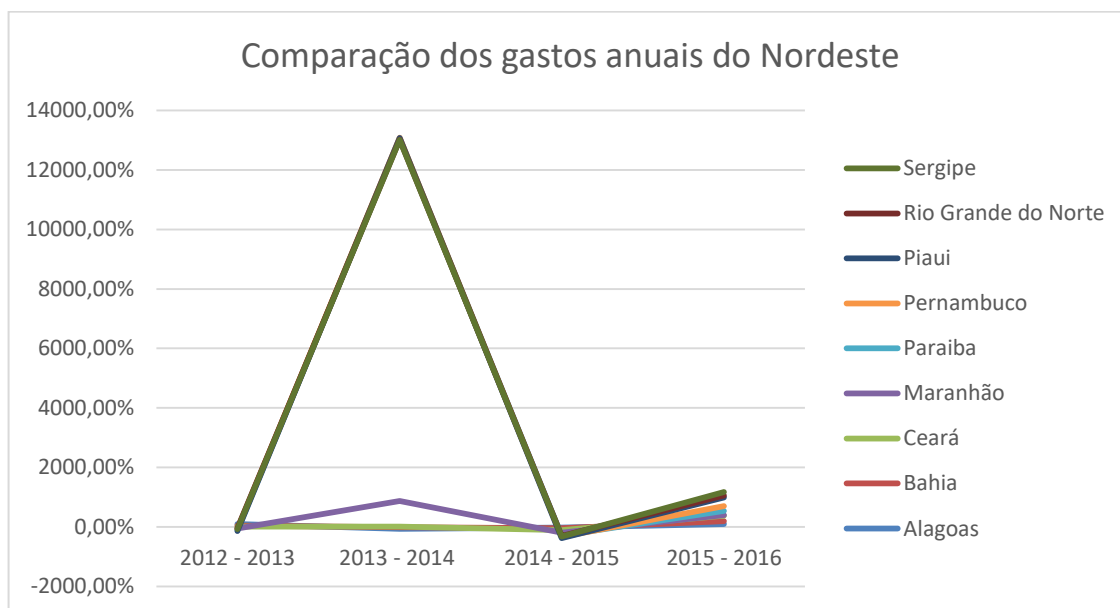
**GRAFICO 01 – Comparação de Gastos Anuais Centro –Oeste.**



Fonte: Pesquisador

Os dados do Gráfico 02 mostram que entre os anos de 2012 e 2015 houve um grande investimento no estado do Sergipe. Os demais estados mantiveram durante todo o período com gastos próximos no setor público.

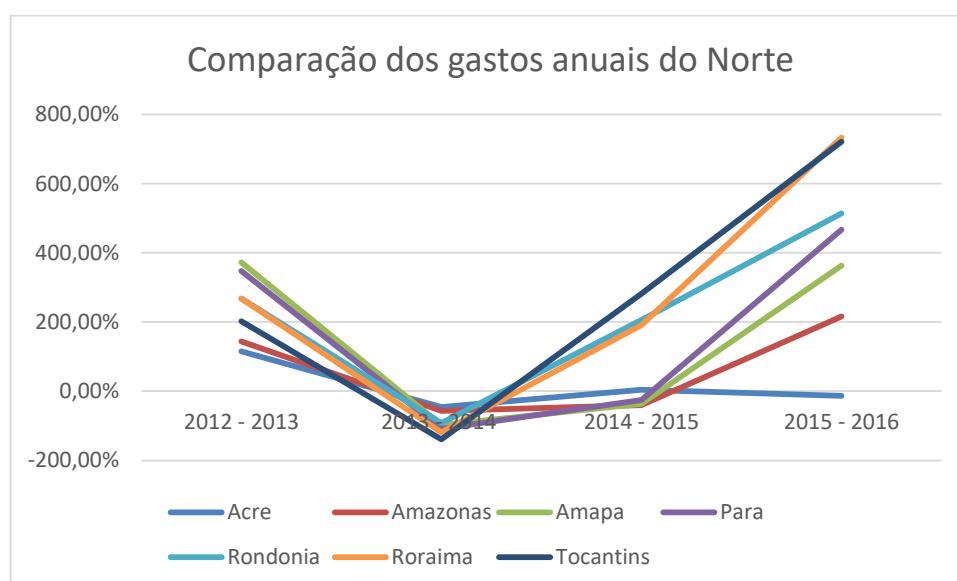
## GRAFICO 02 – Comparação de Gastos Anuais Nordeste.



Fonte: Pesquisador

Os dados do Gráfico 03 mostram que entre os anos de 2012 e 2014 houve uma grande queda dos gastos públicos no Norte do país indicando baixo investimento na região durante este período. A partir de 2014 percebe-se um grande aumento nos gastos principalmente no estado do Tocantins. Observa-se que o estado do Acre foi o único que não aumentou seus gastos a partir de 2014.

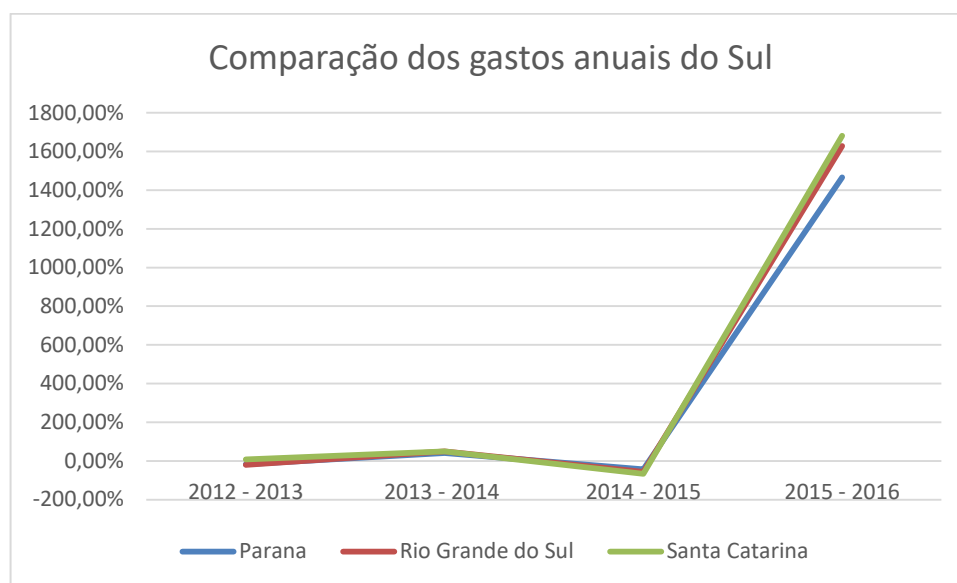
## GRAFICO 03 – Comparação de Gastos Anuais Norte.



Fonte: Pesquisador

O Gráfico 04 mostra que o Sul se manteve retraído nos gastos durante os anos de 2012 a 2014 e que elevou a partir de 2014 os gastos em todos os estados na mesma proporção, mantendo-se todos os estados com percentual de gastos próximos em relação ao orçamento do Sul do país.

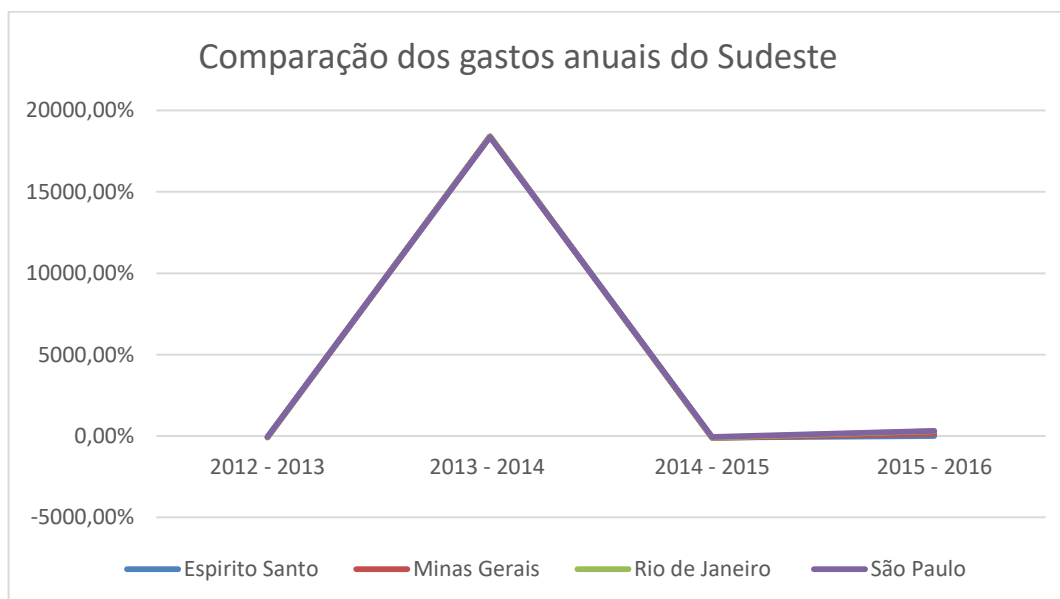
**GRAFICO 04 – Comparação de Gastos Anuais do Sul**



Fonte: Pesquisador

O gráfico 05 mostra que o Sudeste teve maior investimento entre os anos de 2013 e 2015, apresentando queda a partir deste último ano. Percebe-se também a relação proporcional entre os gastos de cada estado que mantém participação semelhante durante o período em relação ao gasto total na região Sudeste do país.

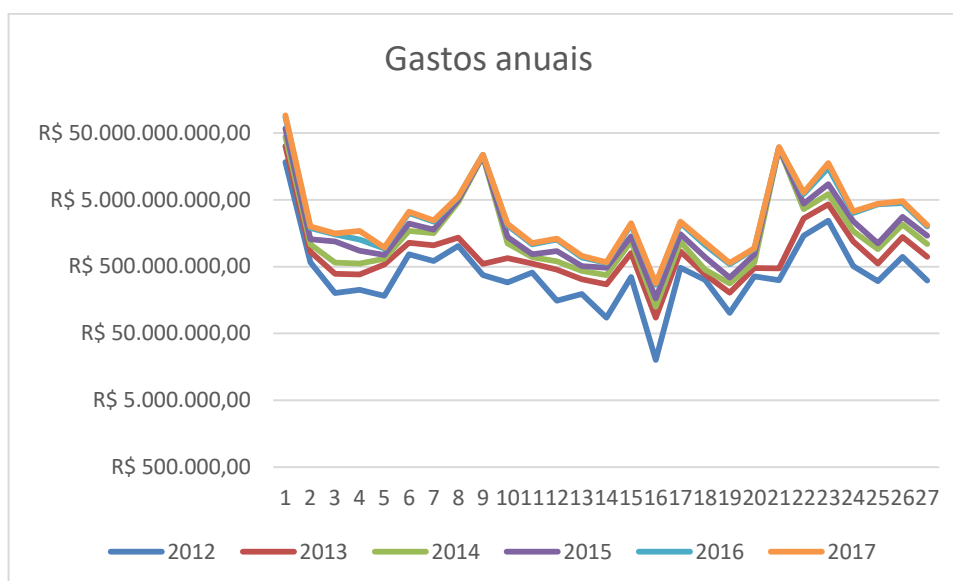
### GRAFICO 05 – Comparação de Gastos Anuais dos Sudeste



Fonte: Pesquisador

O Gráfico 06 mostra que os gastos anuais no Brasil têm aumentado do ano de 2012 até o ano de 2017.

### GRAFICO 06 – Gastos Anuais



Obs. Em escala Logarítmica

Fonte: Pesquisador

Conclui-se pela análise dos gráficos que os gastos anuais no Brasil têm aumentado a cada ano no período de 2012 a 2017. Este aumento foi percebido em todas as regiões do país. Pela análise dos gráficos 1 a 5, percebe-se que as regiões Sul e Sudeste possuem distribuição de orçamento igualitária entre os estados, ou seja, todos os estados possuem participação parecida nos gastos públicos da região ao qual pertencem, diferentemente do que ocorre nas outras regiões do país. Na região Norte, o estado que teve maior participação nos gastos nos últimos anos foi o Tocantins e na região Centro Oeste, o estado de Goiás.

Pela análise das tabelas e gráficos percebe-se o grande volume de contratos firmados pelo setor público, sendo expressivo tanto em valores quanto em número de contratos assinados. As licitações têm como objetivo direcionar os gastos do setor público para empresas que consigam prestar o serviço necessário de forma eficiente e com o menor custo para o Estado. Através do uso das premissas do Guia PMBOK, é possível planejar cada etapa do processo licitatório, desde a especificação dos contratos, até a condução do processo, negociação, cronogramas e assinaturas, de forma que cada processo e contrato sirva como aprendizado e base para os requisitos e especificações dos contratos futuros. Como podemos observar, a análise descritiva dos dados das tabelas e gráficos do Apêndice 1 demonstram que um expressivo número de contratos é firmado por dispensa de licitação. As etapas indicadas pelo Guia PMBOK para processos de compra poderiam reduzir o número de processos deste tipo, que são onerosos para o setor público, através da aplicação das boas práticas do guia.

## 2 Análise Fatorial

Para realizar a **análise fatorial** no SPSS foram utilizadas como base de dados as informações relacionadas ao processo de compra realizados por 27 estados (unidades federativas) nos seguintes quesitos: *porcentagem de compras sustentáveis, porcentagem de compras de micro e pequenas empresas e a porcentagem de pregões do tipo eletrônico*.

Consistiu em selecionar as possibilidades de aderência e as estatísticas descritivas em que se busca verificar a adequação da aplicação da análise fatorial. Após a determinação dos fatores a serem estudados, obteve-se os seguintes outputs:

**Estatísticas Descritivas:** Apresenta as médias e o desvio-padrão de cada uma das unidades

Estatísticas Descritivas			
	Média	Erro Desvio	Análise N
% de Compras com Itens Sustentáveis	,010	,0038	27

%Compras com participação de ME/EPP	,522	,0640	27
% Pregão Eletrônico	,995	,0086	27

**Matriz de Correlação:** A matriz de correlações difere da matriz identidade. Os valores abaixo representam a significância do teste de correlação de Pearson tanto mais será adequado o uso da análise fatorial quanto mais próximos de -1 ou 1, o que não se verificou no teste realizado.

Matriz de correlações			
	% de Compras com Itens Sustentáveis	%Compras com participação de ME/EPP	% Pregão Eletrônico
Correlação % de Compras com Itens Sustentáveis	1,000	,294	-,043
%Compras com participação de ME/EPP	,294	1,000	-,026
% Pregão Eletrônico	-,043	-,026	1,000
Sig. (unilateral)			
% de Compras com Itens Sustentáveis		,068	,417
%Compras com participação de ME/EPP	,068		,448
% Pregão Eletrônico	,417	,448	

**Teste de KMO e Bartlett:** Indicam o grau de ajuste dos dados a análise fatorial.

- **Medida de Kaiser-Meyer-Okin:** Este teste admite que valores próximos de 1 indicam que o método de análise fatorial é perfeitamente adequado para o tratamento dos dados enquanto que valores menores que 0,5 indicam a inadequação do método. **Na análise realizada, o valor obtido de 0,504 denota a baixa adequação dos dados obtidos ao método;**

- **Teste de Esfericidade de Bartlett:** Este teste é baseado na distribuição estatística de qui quadrado. E serve para testar a hipótese que a matriz de correlação é uma matriz identidade indicando que não há correlação entre as variáveis. Valores de significância maiores que 0,1 indicam que os dados não são adequados para o tratamento com o método utilizado. Já valores menores do que os indicados permitem rejeitar a hipótese nula. O valor de significância do teste de Bartlett mostrou-se muito acima do nível aceitável, o que não permite a adequação do método de análise fatorial para o tratamento dos dados.



### Variância total explicada

#### Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.	,504
Teste de esfericidade de Bartlett Aprox. Qui-quadrado	2,232
GI	3
Sig.	,526

**Comunalidades:** As **comunalidades** são quantidades de variância, ou seja, correlações de cada variável explicada pelos fatores. Quanto maior for a comunalidade, maior será o poder de explicação daquela variável. Usualmente o valor mínimo aceitável é 0,5 o que nos obrigaria excluir o fator % Pregão Eletrônico e a refazer a análise fatorial.

#### Comunalidades

	Inicial	Extração
% de Compras com Itens Sustentáveis	1,000	,638
%Compras com participação de ME/EPP	1,000	,630
% Pregão Eletrônico	1,000	,033

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

**Variância total explicada:** Este método serve para transformar um conjunto de variáveis correlacionadas num conjunto de variáveis independentes. Na coluna de autovalores iniciais são mostrados os autovalores, o percentual da variância que os fatores são capazes de explicar e o percentual acumulado desta variância. Nas três colunas seguintes os valores dos fatores mantidos na análise após a extração são repetidos sendo mantidos os fatores com autovalor superior a 1 e que serviriam para explicar 43,39% da variabilidade total.

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,302	43,391	43,391	1,302	43,391	43,391
2	,993	33,087	76,478			
3	,706	23,522	100,000			

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

**Gráfico de Escarpa:** Serve para fazer a análise visual da variância das componentes principais



### Parte 3

Foi utilizado um método estatístico para que fosse possível destacar os aspectos relevantes acerca dos gastos públicos do Brasil nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. O método utilizado foi a análise descritiva dos dados, ela nos possibilita organizar os dados de forma que fique perceptível aspectos relevantes sobre o que

Tabela 1. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2012.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processos de Compras	1.147.812.730,00	349.438.289,60	3.451.439.211,66	300,70	20.152.138,91	18.239.852.456,74
Quantidade de Processo de Compras	681,15	443,00	653,34	95,92	108,00	2.924,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,00	0,00	0,00	137,47	0,00	0,02
% de Compras com Margem de Preferência	0,00	0,00	0,00	240,29	0,00	0,01
Compras com participação de ME/EPP	0,62	0,63	0,07	11,08	0,50	0,79
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,24	0,19	0,16	64,38	0,04	0,75
% Compra de Material	0,22	0,20	0,08	35,37	0,13	0,47
% Compra de Serviço	0,78	0,80	0,08	9,99	0,53	0,87
% Compra em SISPP	0,91	0,92	0,04	4,56	0,81	0,98
% Compra em SISRP	0,09	0,08	0,04	48,89	0,02	0,19
% Pregão Eletrônico	0,99	0,99	0,01	1,35	0,95	1,00
% Pregão Presencial	0,01	0,01	0,01	128,05	0,00	0,05
Quantidade (unid) de Pregão	324,26	213,00	325,28	100,32	50,00	1.456,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	32,00	19,00	30,58	95,57	5,00	129,00
Quantidade (unid) Concorrência	31,26	25,00	25,75	82,36	0,00	127,00
Quantidade (unid) de Convite	7,44	5,00	8,58	115,21	0,00	32,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	0,74	0,00	2,63	354,40	0,00	13,00
Quantidade (unid) Concurso	0,11	0,00	0,42	381,29	0,00	2,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	186,22	128,00	167,16	89,76	38,00	570,00
Quantidade (unid) Ilegibilidade	99,11	35,00	170,16	171,68	6,00	853,00
Ministério da Saúde	68,15	36,00	115,94	170,13	0,00	601,00
Ministério da Educação	266,52	194,00	265,07	99,46	22,00	1.380,00

Fonte: Pesquisador

se é estudado, servindo como uma boa forma para basear argumentos.

Tabela 2. Análise descritiva dos contratos do ano de 2012.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Contratos	1.133.705.999,89	343.621.740,00	3.455.293.790,55	304,78	18.768.694,40	18.245.382.890,60
Contratos	613,64	474,00	678,68	110,60	1,14	3.225,00
% Contratos com itens sustentáveis	0,01	0,00	0,04	413,88	0,00	0,23
% Contratos com margem de preferência	0,00	0,00	0,01	282,65	0,00	0,03
% Contratos com ME/EPP	0,68	0,68	0,09	13,06	0,48	0,86
Total de Contratos do Ministério da Educação	324,37	246,00	374,39	115,42	25,00	1.975,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	73,37	37,00	132,19	180,17	0,00	666,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 3. Análise descritiva das Atas do ano de 2012.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente e de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de Atas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Atas de Material	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
de Atas de Serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 4. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2012.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	518,74	325,00	535,29	103,19	79,00	2.297,00
Valor total contratado	1.133.705.999,89	343.621.740,00	3.455.293.790,55	304,78	18.768.694,40	18.245.382.890,60
Quantidade Total de Contratos	844,34	518,00	960,28	113,73	1,14	4.024,00
Quantidade Microempresa	152,74	109,00	134,93	88,34	25,00	525,00
Quantidade Pequena Empresa	141,41	93,00	132,88	93,97	26,00	509,00

Quantidade de Compras	de Outros	224,59	125,00	277,92	123,74	27,00	1.295,00
Portes							
Fonte: Pesquisador							

Tabela 5. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2013.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processo de Compras	866.119.633,90	297.186.758,88	2.580.628.162,00	297,95	62.505.410,48	13.642.542.902,71
Quantidade de Processo de Compras	628,00	400,00	634,59	101,05	140,00	2.893,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,02	0,00	0,11	453,69	0,00	0,56
% de Compras com Margem de Preferência	0,00	0,00	0,00	139,20	0,00	0,01
Compras com participação de ME/EPP	2,84	0,63	11,49	404,97	0,51	60,34
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,34	0,33	0,14	41,75	0,07	0,57
% Compra de Material	0,21	0,20	0,06	27,17	0,13	0,35
% Compra de Serviço	0,79	0,80	0,06	7,26	0,65	0,87
% Compra em SISPP	0,90	0,90	0,05	5,18	0,75	0,97
% Compra em SISRP	0,10	0,10	0,05	47,54	0,03	0,25
% Pregão Eletrônico	4,64	0,99	18,99	408,91	0,97	99,67
% Pregão Presencial	0,01	0,01	0,01	93,08	0,00	0,03
Quantidade (unid) de Pregão	315,85	214,00	327,28	103,62	59,00	1.469,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	24,67	17,00	23,37	94,74	0,00	92,00
Quantidade (unid) Concorrência	23,81	19,00	19,93	83,68	0,00	82,00
Quantidade (unid) de Convite	5,19	3,00	5,71	110,15	0,00	22,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	1,19	0,00	5,41	456,80	0,00	28,00
Quantidade (unid) Concurso	0,04	0,00	0,19	519,62	0,00	1,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	161,93	110,00	144,47	89,22	38,00	531,00
Quantidade (unid) Ilegibilidade	95,33	48,00	160,05	167,88	17,00	813,00
Ministério da Saúde	63,78	30,00	115,19	180,61	0,00	603,00
Ministério da Educação	259,70	187,00	261,74	100,78	32,00	1.387,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 6. Análise descritiva dos contratos do ano de 2013.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
----------	-------	---------	---------------	--------------------------	--------	--------

Valor Total dos Contratos	827.950.268,03	267.189.619,00	2.552.887.638,59	308,34	58.171.282,50	13.464.983.190,50
Contratos	886,04	553,00	924,70	104,36	162,00	4.332,00
% Contratos com itens sustentáveis	0,01	0,00	0,04	381,43	0,00	0,21
% Contratos com margem de preferência	0,01	0,00	0,03	363,10	0,00	0,15
% Contratos com ME/EPP	2,82	0,71	10,98	388,95	0,60	57,77
Total de Contratos do Ministério da Educação	357,52	310,00	358,29	100,22	38,00	1.883,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	73,52	35,00	131,53	178,91	0,00	673,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 7. Análise descritiva das Atas do ano de 2013.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de Atas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Atas de Material	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
de Atas de Serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 8. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2013.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	510,41	320,00	488,70	95,75	115,00	2.144,00
Valor total contratado	827.950.268,03	267.189.619,00	2.552.887.638,59	308,34	58.171.282,50	13.464.983.190,50
Quantidade Total de Contratos	886,04	553,00	924,70	104,36	162,00	4.332,00
Quantidade Microempresa	158,19	105,00	130,30	82,37	34,00	513,00
Quantidade Pequena Empresa	142,52	104,00	119,84	84,09	30,00	493,00
Quantidade de Compras Outros Portes	209,70	123,00	245,75	117,19	39,00	1.138,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 9. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2014.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coef. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processo de Compras	2.793.357.978,29	354.611.320,06	7.075.375.050,34	253,29	39.358.051,63	29.340.925.901,16
Quantidade de Processo de Compras	657,63	392,00	654,80	99,57	120,00	2.657,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,00	0,00	0,00	162,00	0,00	0,02
% de Compras com Margem de Preferência	0,00	0,00	0,00	109,77	0,00	0,02
Compras com participação de ME/EPP	0,61	0,61	0,05	8,30	0,52	0,72
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,34	0,30	0,19	56,04	0,07	1,00
% Compra de Material	0,22	0,19	0,08	37,40	0,12	0,41
% Compra de Serviço	0,78	0,81	0,08	10,34	0,59	0,88
% Compra em SISPP	0,89	0,89	0,05	5,82	0,71	0,96
% Compra em SISRP	0,11	0,11	0,05	45,72	0,04	0,29
% Pregão Eletrônico	0,99	1,00	0,01	1,19	0,96	1,00
% Pregão Presencial	0,01	0,00	0,01	202,35	0,00	0,04
Quantidade (unid) de Pregão	309,30	205,00	304,63	98,49	60,00	1.334,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	22,96	15,00	20,24	88,16	4,00	72,00
Quantidade (unid) Concorrência	16,44	12,00	14,16	86,12	0,00	54,00
Quantidade (unid) de Convite	4,11	3,00	3,72	90,60	0,00	16,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	1,44	0,00	5,79	401,09	0,00	30,00
Quantidade (unid) Concurso	0,33	0,00	0,96	288,23	0,00	4,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	196,81	120,00	243,79	123,87	33,00	1.176,00
Quantidade (unid) Ilegibilidade	106,22	51,00	147,54	138,90	9,00	701,00
Ministério da Saúde	59,30	26,00	99,40	167,63	0,00	507,00
Ministério da Educação	291,52	195,00	329,67	113,09	11,00	1.467,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 10. Análise descritiva dos contratos do ano de 2014.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Contratos	781.782.127,62	207.231.860,10	2.319.515.822,88	296,70	27.378.978,80	12.238.209.807,40
Contratos	821,93	493,00	853,86	103,88	124,00	3.913,00

% Contratos com itens sustentáveis	0,00	0,00	0,01	215,44	0,00	0,03
% Contratos com margem de preferência	0,01	0,00	0,01	165,24	0,00	0,04
% Contratos com ME/EPP	0,70	0,70	0,06	8,22	0,57	0,82
Total de Contratos do Ministério da Educação	351,70	258,00	336,23	95,60	13,00	1.698,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	58,59	31,00	108,68	185,49	0,00	552,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 11. Análise descritiva das Atas do ano de 2014.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de Atas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Atas de Material	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
de Atas de Serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 12. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2014.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	484,26	319,00	477,83	98,67	93,00	2.126,00
Valor total contratado	781.782.141,10	207.231.860,10	2.319.515.818,97	296,70	27.378.978,80	12.238.209.807,40
Quantidade Total de Contratos	821,93	493,00	853,86	103,88	124,00	3.913,00
Quantidade Microempresa	151,19	98,00	128,92	85,27	36,00	556,00
Quantidade Pequena Empresa	129,70	89,00	112,66	86,86	23,00	445,00
Quantidade de Compras Outros Portes	203,41	120,00	241,76	118,86	28,00	1.125,00

Fonte: Pesquisador



Tabela 13. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2015.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processo de Compras	898.757.781,78	258.443.299,45	2.741.234.856,78	305,00	40.958.840,71	14.427.902.620,07
Quantidade de Processo de Compras	708,59	446,00	741,37	104,63	107,00	3.418,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,00	0,00	0,01	140,87	0,00	0,02
% de Compras com Margem de Preferência	0,01	0,00	0,01	104,89	0,00	0,02
Compras com participação de ME/EPP	0,59	0,58	0,07	11,37	0,42	0,73
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,28	0,28	0,12	44,65	0,04	0,56
% Compra de Material	0,24	0,21	0,10	41,22	0,10	0,46
% Compra de Serviço	0,76	0,79	0,10	12,69	0,54	0,90
% Compra em SISPP	0,88	0,89	0,05	5,62	0,77	0,96
% Compra em SISRP	0,12	0,11	0,05	42,31	0,04	0,23
% Pregão Eletrônico	1,00	1,00	0,01	0,75	0,98	1,00
% Pregão Presencial	0,00	0,00	0,01	159,52	0,00	0,02
Quantidade (unid) de Pregão	284,89	189,00	241,06	84,62	50,00	998,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	12,85	9,00	10,42	81,08	1,00	41,00
Quantidade (unid) Concorrência	9,26	7,00	8,18	88,38	1,00	36,00
Quantidade (unid) de Convite	1,85	1,00	2,09	112,78	0,00	9,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	1,19	0,00	5,00	421,90	0,00	26,00
Quantidade (unid) Concurso	0,30	0,00	1,03	347,92	0,00	5,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	276,67	109,00	437,65	158,19	28,00	2.170,00
Quantidade (unid) Ilegibilidade	121,59	66,00	151,42	124,53	9,00	643,00
Ministério da Saúde	64,11	34,00	101,34	158,08	0,00	524,00
Ministério da Educação	332,81	171,00	529,08	158,97	33,00	2.763,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 14. Análise descritiva dos contratos do ano de 2015.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Contratos	876.762.509,82	238.282.742,10	2.795.439.374,08	318,84	38.884.454,40	14.671.122.476,70
Contratos	640,07	413,00	628,42	98,18	118,00	2.773,00
% Contratos com itens sustentáveis	0,00	0,00	0,00	168,98	0,00	0,02
% Contratos com margem de preferência	0,01	0,00	0,01	133,69	0,00	0,04
% Contratos com ME/EPP	0,67	0,69	0,06	9,17	0,56	0,76
Total de Contratos do Ministério da Educação	273,41	174,00	271,08	99,15	29,00	1.367,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	58,52	27,00	111,30	190,19	0,00	558,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 15. Análise descritiva das Atas do ano de 2015.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de Atas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Atas de Material	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
de Atas de Serviço	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 16. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2015.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	378,44	240,00	354,62	93,70	85,00	1.496,00
Valor total contratado	876.762.509,82	238.282.742,10	2.795.439.374,08	318,84	38.884.454,40	14.671.122.476,70
Quantidade Total de Contratos	640,07	413,00	628,42	98,18	118,00	2.773,00
Quantidade Microempresa	116,22	79,00	89,10	76,66	29,00	377,00
Quantidade Pequena Empresa	96,81	59,00	86,59	89,44	16,00	321,00
Quantidade de Compras Outros Portes	165,41	102,00	183,29	110,81	31,00	798,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 17. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2016.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processo de Compras	1.891.507.048,18	548.868.891,88	5.428.648.236,73	287,00	91.071.139,85	28.286.075.670,15
Quantidade de Processo de Compras	3.913,26	2.307,00	4.327,32	110,58	498,00	19.765,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,01	0,01	0,00	37,39	0,01	0,02
% de Compras com Margem de Preferência	0,08	0,01	0,32	421,55	0,00	1,66
Compras com participação de ME/EPP	0,52	0,53	0,06	12,27	0,40	0,63
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,34	0,34	0,15	43,24	0,05	0,64
% Compra de Material	0,44	0,44	0,06	14,39	0,31	0,57
% Compra de Serviço	0,56	0,56	0,06	11,28	0,43	0,69
% Compra em SISPP	0,87	0,89	0,05	5,57	0,76	0,93
% Compra em SISRP	0,13	0,11	0,05	37,80	0,07	0,24
% Pregão Eletrônico	1,00	1,00	0,01	0,87	0,96	1,00
% Pregão Presencial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Quantidade (unid) de Pregão	817,56	557,00	793,39	97,04	147,00	3.246,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	16,00	15,00	13,43	83,94	1,00	58,00
Quantidade (unid) Concorrência	12,85	10,00	10,56	82,20	0,00	43,00
Quantidade (unid) de Convite	3,96	2,00	5,04	127,23	0,00	18,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	0,78	0,00	3,65	469,48	0,00	19,00
Quantidade (unid) Concurso	0,56	0,00	1,15	207,85	0,00	4,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	2.436,04	1.262,00	2.953,66	121,25	220,00	13.488,00
Quantidade (unid) Ilegibilidade	625,56	509,00	648,54	103,67	57,00	2.948,00
Ministério da Saúde	338,41	99,00	802,07	237,01	0,00	4.031,00
Ministério da Educação	2.319,26	1.339,00	2.660,73	114,72	120,00	10.795,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 18. Análise descritiva dos contratos do ano de 2016.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Contratos	1.358.502.523,02	268.909.507,50	4.628.066.830,12	340,67	28.540.322,40	24.257.704.191,20
Contratos	772,89	448,00	716,99	92,77	120,00	2.991,00
% Contratos com itens sustentáveis	0,00	0,00	0,01	149,29	0,00	0,02
% Contratos com margem de preferência	0,02	0,01	0,03	174,50	0,00	0,14
% Contratos com ME/EPP	0,73	0,73	0,06	8,95	0,63	0,86
Total de Contratos do Ministério da Educação	317,11	252,00	237,87	75,01	38,00	1.152,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	70,81	29,00	131,74	186,04	0,00	643,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 19. Análise descritiva das Atas do ano de 2016.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	287.132.529,75	157.296.783,10	507.986.602,58	176,92	20.668.335,73	2.531.405.350,00
Número de Atas	296,44	240,00	282,85	95,42	40,00	1.274,00
De Atas de Material	0,82	0,83	0,06	7,01	0,71	0,94
de Atas de Serviço	0,18	0,17	0,06	31,56	0,06	0,29
Total de Atas do Ministério da Educação	208,67	157,00	196,15	94,00	30,00	935,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	39,96	12,00	132,46	331,45	0,00	699,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 20. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2016.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	392,30	266,00	349,09	88,99	82,00	1.393,00
Valor total contratado	1.358.502.523,02	268.909.507,50	4.628.066.830,12	340,67	28.540.322,40	24.257.704.191,20
Quantidade Total de Contratos	772,89	448,00	716,99	92,77	120,00	2.991,00
Quantidade Microempresa	105,40	63,00	95,52	90,63	23,74	351,00
Quantidade Pequena Empresa	89,82	51,00	79,65	88,68	12,00	300,00
Quantidade de Compras Outros Portes	194,95	152,68	192,53	98,76	27,00	751,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 21. Análise descritiva dos processos de compra do ano de 2017.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Processo de Compras	403.461.503,68	97.292.619,94	1.117.820.194,47	277,06	7.675.975,53	5.371.166.624,57
Quantidade de Processo de Compras	666,11	403,00	693,26	104,08	72,00	3.125,00
% de Compras com Itens Sustentáveis	0,01	0,01	0,01	70,11	0,00	0,03
% de Compras com Margem de Preferência	0,01	0,01	0,01	102,20	0,00	0,06
Compras com participação de ME/EPP	0,48	0,50	0,07	14,02	0,33	0,61
Valor de compras homologados para ME/EPP	0,39	0,37	0,17	43,17	0,09	0,75
% Compra de Material	0,37	0,37	0,06	17,29	0,25	0,49
% Compra de Serviço	0,63	0,63	0,06	10,12	0,51	0,75
% Compra em SISPP	4,18	0,87	17,26	413,18	0,74	90,56
% Compra em SISRP	0,14	0,13	0,05	36,46	0,07	0,26
% Pregão Eletrônico	1,00	1,00	0,01	0,67	0,97	1,00
% Pregão Presencial	0,00	0,00	0,01	197,82	0,00	0,03
Quantidade (unid) de Pregão	148,30	104,00	142,42	96,04	17,00	622,00
Quantidade (unid) Tomada de Preço	1,48	1,00	2,31	155,93	0,00	10,00
Quantidade (unid) Concorrência	1,52	1,00	1,50	98,98	0,00	6,00
Quantidade (unid) de Convite	0,41	0,00	1,39	342,14	0,00	7,00
Quantidade (unid) Concorrência Internacional	0,00	0,00	0,00	NaN	0,00	0,00
Quantidade (unid) Concurso	0,11	0,00	0,32	288,23	0,00	1,00
Quantidade (unid) de Dispensa de Licitação	387,56	240,00	423,79	109,35	29,00	1.832,00
Quantidade (unid) Inelegibilidade	126,67	83,00	136,67	107,90	18,00	669,00
Ministério da Saúde	65,30	23,00	163,81	250,87	0,00	845,00
Ministério da Educação	353,37	216,00	381,88	108,07	16,00	1.525,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 22. Análise descritiva dos contratos do ano de 2017.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total dos Contratos	178.198.569,87	23.454.225,40	676.073.220,44	379,39	2.184.669,30	3.531.529.270,20
Contratos	72,37	53,00	70,07	96,82	12,00	315,00
% Contratos com itens sustentáveis	0,00	0,00	0,00	379,99	0,00	0,01
% Contratos com margem de preferência	0,00	0,00	0,01	272,13	0,00	0,02
% Contratos com ME/EPP	0,64	0,65	0,09	14,27	0,42	0,84
Total de Contratos do Ministério da Educação	27,04	19,00	28,35	104,85	0,00	132,00
Total de Contrato do Ministério da Saúde	8,15	4,00	14,98	183,89	0,00	62,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 23. Análise descritiva das Atas do ano de 2017.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coe. de Variação	Mínimo	Máximo
Valor Total de Compras	93.625.359,59	24.318.181,55	239.099.134,96	255,38	501.936,15	1.160.592.621,00
Número de Atas	58,85	37,00	65,88	111,95	3,00	319,00
De Atas de Material	0,80	0,79	0,13	15,72	0,50	1,00
de Atas de Serviço	0,21	0,21	0,12	60,75	0,00	0,50
Total de Atas do Ministério da Educação	41,81	30,00	38,63	92,39	3,00	163,00
Total de Atas do Ministério da Saúde	9,48	1,00	38,21	403,00	0,00	200,00

Fonte: Pesquisador

Tabela 24. Análise descritiva dos fornecedores do ano de 2017.

Variável	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coef. de Variação	Mínimo	Máximo
Quantidade total de fornecedores contratados	57,52	43,00	53,74	93,44	10,00	242,00
Valor total contratado	174.748.811,44	18.793.299,90	676.739.243,40	387,26	2.184.669,30	3.531.529.270,20
Quantidade Total de Contratos	72,37	53,00	70,07	96,82	12,00	315,00
Quantidade Microempresa	18,59	15,00	14,34	77,11	3,00	64,00
Quantidade Pequena Empresa	13,04	9,00	13,21	101,30	1,00	59,00
Quantidade de Compras Outros Portes	26,67	17,00	26,91	100,91	5,00	119,00

Fonte: Pesquisador

Para melhor visualização dos valores, o gráfico “Gastos anuais” foi colocado em escala logarítmica.